

## Chapitre 6

# LA PARTICIPATION AUX STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DURABLE<sup>1</sup>

### 6.1 Introduction

Ce chapitre passe en revue les théories passées et les opinions actuelles sur la nature et l'utilité de la participation, les problèmes et les besoins que suppose une participation efficace, les méthodologies participatives dans le cadre des stratégies de développement durable.

Il existe un consensus assez large concernant la nécessité de la participation des parties prenantes en vue de progresser vers le développement durable. Cependant, la signification précise du terme « participation » est moins évidente et l'interprétation qui lui est donnée, ainsi que l'idée que les gens s'en font, peut varier considérablement. La section 6.2 explique les types multiples de participation et les nombreux points de vue divergents à ce sujet.

*La participation est le moteur du processus SNDD dans son ensemble ; les multiples tâches doivent être agréées et planifiées*

La section 6.3 examine la *logique de la participation*. Le développement durable représente essentiellement un processus politique et les structures politiques ont tendance à privilégier les systèmes descendants de gouvernance. Or le développement durable passe par le consensus et l'engagement de la société dans son ensemble ; l'expérience montre que la planification et l'intervention du gouvernement ne suffisent pas. Il convient donc de prévoir des processus de participation assurant un partenariat entre le secteur privé, la société civile et le gouvernement - processus qui transformeront les dispositifs de gouvernance et faciliteront l'engagement d'une pluralité de parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre des SNDD.

Les *conditions préalables* d'une participation efficace sont examinées dans la section 6.4, y compris l'accord sur les principes de participation, une bonne compréhension de la signification de la participation, la manière de catalyser la participation, l'emploi d'activités et de manifestations spécifiques, l'approche progressive, la sélection de méthodes de participation appropriées, l'apport des ressources, des compétences et du temps nécessaires, l'établissement d'un cadre habilitant. Un processus SNDD efficace exige de stimuler et entretenir soigneusement l'intérêt des parties prenantes pour la participation. Des conseils pratiques sont donnés quant aux coûts et avantages de la participation, l'importance d'une bonne sélection de parties prenantes représentatives, la clarification des rôles et des attentes. Les structures, l'organisation et le cadre juridique requis pour une participation efficace sont également examinés dans cette section.

La section 6.5 donne des conseils pratiques en matière de *méthodologies participatives*, s'inspirant de toute une série d'expériences sur le terrain. Des exemples concrets de mise en application de ces méthodologies sont présentés, tandis que les mécanismes participatifs convenant aux différents niveaux décisionnels sont recensés : allant des expériences au niveau rural/des communautés aux partenariats

---

<sup>1</sup> Les commentaires et les matières supplémentaires fournies par Duncan Macqueen, IED, et Carol James, de la Trinité, ont permis d'enrichir ce chapitre, qui s'appuie également sur deux études existantes de l'expérience de la participation aux stratégies de développement durable : Bass *et al.* (1995), Dalal-Clayton *et al.* (2000).

entre une pluralité de parties prenantes en passant par les systèmes de planification décentralisés.

## 6.2 Comprendre la participation

### 6.2.1 *Les perceptions, les attentes et les définitions multiples de la « participation »*

*Toutes les sociétés ont des traditions de participation...*

La participation n'est rien de moins que le tissu de la vie sociale. Les gens ont toujours participé aux stratégies de survie et au développement de leur propre culture. Que ce soit par l'entremise d'organisations formelles ou informelles, de systèmes autocratiques ou démocratiques, on a vu l'évolution de toute une série de structures et de procédures participatives visant à définir et à aborder les besoins collectifs, résoudre les conflits, préparer des plans et effectuer les démarches nécessaires pour les mettre en œuvre, comme l'illustre l'encadré 6.1.

#### **Encadré 6.1: Les traditions participatives en Amérique centrale et du Sud**

Les communautés autochtones en Amérique centrale et dans la région andine de l'Amérique du Sud ont mis au point des modalités assez efficaces pour identifier, planifier et réaliser des activités répondant à leurs besoins collectifs. Les questions d'intérêt pour la communauté sont discutées et tranchées dans des réunions organisées, qui sont gérées par les dirigeants communautaires élus et où tous les ménages sont représentés. On s'attend à ce que l'ensemble des participants contribue aux discussions, où l'on évalue les options et décide des actions à entreprendre. Les décisions sont prises par consensus ou presque et sont opposables à tout le monde. Les moyens culturellement acceptés d'exécution des plans comprennent le travail collectif (*minga* dans les Andes et *tequio* à Oaxaca, Mexique) et les contributions en espèces ou en nature de chaque ménage de la communauté. La mise en application est assurée par la reconnaissance sociale accordée aux ménages qui respectent systématiquement leurs devoirs, par l'ostracisme, les amendes ou l'emprisonnement frappant ceux qui ne contribuent pas au bien-être de la communauté par leur travail.

Source : Zazueta (1995)

Le terme « participation » s'insinue dans la documentation, le langage de tous les jours, la rhétorique du développement durable. Le Groupe d'étude sur le développement participatif, de la Banque mondiale (1994), présente cette définition du développement participatif: « Un processus par lequel les parties prenantes influencent les initiatives de développement, les décisions et les ressources qui les concernent, sur lesquelles elles ont un droit de regard. » Adnan *et al.* (1992) observent: « Il est souvent difficile de savoir si ceux qui parlent de la participation populaire se réfèrent à la même chose ou s'ils se servent de l'expression tout simplement comme une sorte d'incantation magique. » Rahnama (1992) constate: « Les gens sont contraints à participer à des opérations qui ne les intéressent pas, au nom même de la participation. »

*...même si le terme « participation » a tendance à être récupéré par certains groupes à leurs propres fins*

Le terme « participation » est désormais utilisé par différentes personnes pour communiquer des interprétations très diverses (Encadré 6.2), donnant lieu à plusieurs paradoxes. S'il a servi d'une part à justifier l'expansion de l'autorité de l'Etat, il a servi d'autre part à renforcer les capacités d'auto-promotion locale. On s'en est servi

### **Encadré 6.2 : La participation - un terme lourd de sens**

La participation est, de toute évidence, une « bonne chose » à laquelle personne ne voudrait s'opposer, mais est-ce que l'on parle de la même chose ? Pour certains, la participation sera un *objectif ou une aspiration*, pour d'autres une *demande* et, pour d'autres encore, une *description* de ce qui se passe. Il existe bien trop d'exhortations simplistes à « faire participer tout le monde, démocratiser le processus ». Action 21 préconise « la participation la plus large possible ». Cependant, si nous examinons la nécessité de la participation, nous verrons tout de suite que l'affaire n'est pas simple. La participation s'impose du fait de la persistance des inégalités actuelles, d'une mauvaise gestion foncière, des désaccords ou autres problèmes entre les parties prenantes, à cause des malentendus entre elles ou de leur méconnaissance des points de vue, pouvoirs et tactiques des autres, des possibilités d'y apporter des changements. Les processus participatifs sont d'une importance fondamentale pour les SNDD - afin de comprendre les multiples points de vue, négocier et parvenir à des « compromis » entre les besoins de la société dans son ensemble et les besoins des acteurs locaux, créer des partenariats et faire des SNDD des « processus vivants » plutôt que des « lettres mortes ».

Tout le monde est donc d'accord que la participation est à la fois un droit et une nécessité pratique. Or sa forme, ses mécanismes et ses fonctions doivent être arrêtés avec soin. Les mécanismes participatifs tels qu'un forum national sur le développement durable, un comité de pilotage, des groupes de travail et des groupes d'étude au niveau local doivent être conçus explicitement pour aborder des problèmes donnés.

Source : Adaptation de Mayers *et al.* (2001)

pour justifier les décisions prises à l'extérieur, comme pour ôter aux organisations extérieures l'autorité et le pouvoir de décision. Il a servi à l'acquisition de données par les experts et à l'analyse interactive. Les différentes perceptions de la participation sont illustrées par les opinions exprimées pendant l'élaboration du Plan de lutte contre les inondations au Bangladesh et par les commentaires émis sur la planification rurale en Tanzanie (Encadré 6.3).

### **Encadré 6.3: A propos de la participation dans le cadre du plan de lutte contre les inondations au Bangladesh et de la planification rurale en Tanzanie**

#### **Les villageois :**

- « La participation c'est faire quelque chose au profit de tout le monde » (un villageois) ;
- « Ah oui, les étrangers sont venus ici un jour, le mois dernier, mais ils sont allés à l'école seulement et ont parlé en anglais. Nous ne sommes pas instruits, nous ne pouvions comprendre » (un paysan pauvre).

#### **Les fonctionnaires :**

- « Oui, nous prévoyons la participation populaire, nous avons des gens qui participent aux programmes de vivres contre travail depuis les années 70 » (fonctionnaire haut placé du service hydraulique au Bangladesh).
- « Votre idée concernant la participation féminine ne correspond pas à l'intérêt national global ».
- « Mais quel sera notre rôle en cas de participation complète ? »
- « La participation véritable coûte trop cher ».

- « La participation prend trop de temps et fait perdre du temps ».
- « Il y a des limites à la participation parce que quelqu'un va devoir trancher ».
- « J'ai rédigé moi-même le plan de travail au nom du personnel de district » (responsable du plan dans un district en Tanzanie).

#### **Les consultants étrangers**

- « Une autre idée des spécialistes des sciences humaines. Que des mots d'ordre ! D'abord « la réduction de la pauvreté », puis « les femmes » puis « l'environnement » et maintenant « la participation populaire » ! Ce n'est qu'une nouvelle lubie ! » (ingénieur).
- « Vous devez consulter mon expert socio-économique, pas moi, je n'ai pas de temps pour la participation. Je consacre 12 heures de travail par jour au projet » (chef d'équipe PLI).

Source : Adaptation de Adnan *et al.* (1992), Kikula et Pflieger (2001)

### **6.2.2. Les typologies de participation - et les dilemmes qui s'y associent**

Il est possible de classer en sept catégories distinctes les nombreuses façons différentes d'interpréter et d'utiliser le terme « participation », allant de la participation manipulée et passive, où les gens sont informés de ce qui va se passer et réalisent des tâches prédéterminées, jusqu'à la prise d'initiatives par les communautés elles-mêmes (Tableau 6.1).

*La consultation aide à recueillir des informations pour une stratégie, mais n'élargit pas la base décisionnelle*

La consultation n'est qu'une forme de participation parmi d'autres, comme le démontre le tableau 6.1, mais il est courant d'utiliser les termes « consultation » et « participation » de façon interchangeable. Rahnema (1992) constate que les formes passives, consultatives et récompensées de participation marginalisent certains groupes qui n'ont pas voix au chapitre de la prise de décisions. Au lieu de faire partager le pouvoir décisionnel, elles ont servi plus souvent comme véhicule pour recueillir des informations et assurer la mise en œuvre des plans préconçus. Les « acquis superficiels et fragmentés n'ont pas d'impact durable sur la vie des gens ». S'il s'agit de réaliser un développement durable, les formes consultatives de participation ne suffiront pas à elles seules. Le développement durable passe par une participation plus large à la gestion des affaires publiques, afin de faire face aux multiples compromis et incertitudes. Les tâches sont souvent si complexes que les décisions imposées par des organismes élus qui n'ont pas le soutien consensuel de la société - en dépit des mesures d'application prévues par la législation et l'appareil gouvernemental - n'aboutiront pas au développement durable. Néanmoins, une fois que les questions clés ont été étudiées et débattues, qu'un certain consensus s'est dégagé des négociations entre les parties prenantes sur la marche à suivre, la décision finale devra généralement être prise/ ratifiée par les représentants élus dans les forums gouvernementaux.

Dans les pays industrialisés, les instances gouvernementales adoptent souvent ce que Walker et Daniels (1997) appellent le modèle des trois I : informer (le public), inviter (des commentaires) et ignorer (les opinions exprimées). Dans des pays où la terre fournit plus directement les moyens d'existence, où les différences de pouvoir sont très grandes, la participation se limite souvent à la consultation des communautés, réduisant ainsi l'influence des initiatives locales.

**Tableau 6.1 : Typologie de la participation au développement local**

Source : Adaptation de Pretty (1997)

| Type   | Caractéristiques  |
|--|---|
| 1. La participation manipulée                        | La participation n'est qu'un leurre.  |
| 2. La participation passive                          | Les gens participent dans la mesure où on leur dit ce qui a été décidé ou s'est déjà passé. L'information diffusée n'appartient qu'aux professionnels extérieurs.   |
| 3. La participation par la consultation              | Les gens participent par la consultation ou en répondant à des questions. Il ne leur est pas permis de prendre part à la prise de décisions et les professionnels ne sont pas obligés de prendre en compte les opinions des gens.   |
| 4. La participation contre une récompense matérielle | Les gens participent contre la fourniture de vivres, d'argent ou d'autres récompenses matérielles. Les populations locales ne sont pas intéressées à la poursuite des pratiques après la suppression des récompenses.   |
| 5. La participation fonctionnelle                    | La participation est considérée par les intervenants extérieurs comme moyen de réaliser les objectifs des projets, notamment une réduction des coûts. Les gens peuvent participer en créant des groupes pour atteindre des objectifs prédéterminés.   |
| 6. La participation interactive                      | Les gens participent à l'analyse commune, qui débouche sur des plans d'action et la création ou le renforcement des groupes ou institutions locaux qui déterminent l'utilisation des ressources disponibles. Des méthodes d'apprentissage servent à découvrir les différents points de vue.             |
| 7. L'auto-mobilisation                               | Les gens participent en lançant des initiatives indépendamment des institutions extérieures. Les contacts qu'ils établissent avec les institutions extérieures leur permettent d'obtenir des ressources et des conseils techniques, mais ils continuent d'être maîtres de l'utilisation des ressources. |

Dans les pays en développement, les politiques des bailleurs de fonds en matière de participation sont souvent incompatibles avec les réalités sur le terrain. Il est rare que les populations locales aient voix au chapitre de l'affectation des fonds (sauf par rapport à certaines lignes budgétaires prédéfinies). Le problème est souvent aggravé par les incompatibilités évidentes entre les cycles de dépenses des donateurs et la mode dans le milieu du développement d'une part et, d'autre part, les processus vraiment participatifs qu'il faut faciliter et auxquels il faut consacrer du temps.

D'après une étude de 230 institutions de développement rural employant quelque 30.000 personnes dans 41 pays africains (Guijt 1991), la participation des populations locales se limite généralement aux simples discussions ou à la fourniture d'information aux organisations extérieures. Les instances gouvernementales et non gouvernementales n'ont pas l'habitude de permettre aux groupes locaux de travailler de manière autonome et certaines d'entre elles fonctionnent en l'absence totale de participation locale. Même quand les organisations extérieures admettent la prise de certaines décisions en commun, elles gardent la maîtrise des fonds.

Une autre étude de 121 projets d'hydraulique rurale dans 49 pays, en Afrique, Asie et Amérique latine (Narayan 1993), constate que la participation est le facteur le plus important contribuant à l'efficacité des projets et à l'entretien futur des systèmes d'approvisionnement en eau. Les meilleurs résultats sont obtenus lorsque les populations prennent part à la prise de décisions à tous les stades du projet, de la conception jusqu'à l'entretien.

*La participation aux décisions peut améliorer les résultats – mais est un défi plus grand que la simple consultation pour les autorités*

Le dilemme pour les autorités est qu'elles ont besoin de la participation populaire en même temps qu'elles la redoutent. Il leur faut l'accord et le soutien de divers groupes de personnes - sinon le développement ne saurait être durable - mais elles ont tendance à craindre qu'une participation accrue serait moins maîtrisable, moins prévisible, qu'elle pourrait ralentir la prise de décisions et mettre en cause la répartition existante de la richesse et du pouvoir. De ce fait, on a généralement recherché une participation locale en l'absence d'une réforme réelle du rapport de forces entre le gouvernement et les communautés locales. Degnbol (1996) prétend qu'il est naïf de s'attendre à ce que les gouvernements redéfinissent leur propre rôle, affirmant que la participation réelle passe par l'établissement d'une société civile forte et représentative.

*Les gouvernements peuvent organiser la participation...*

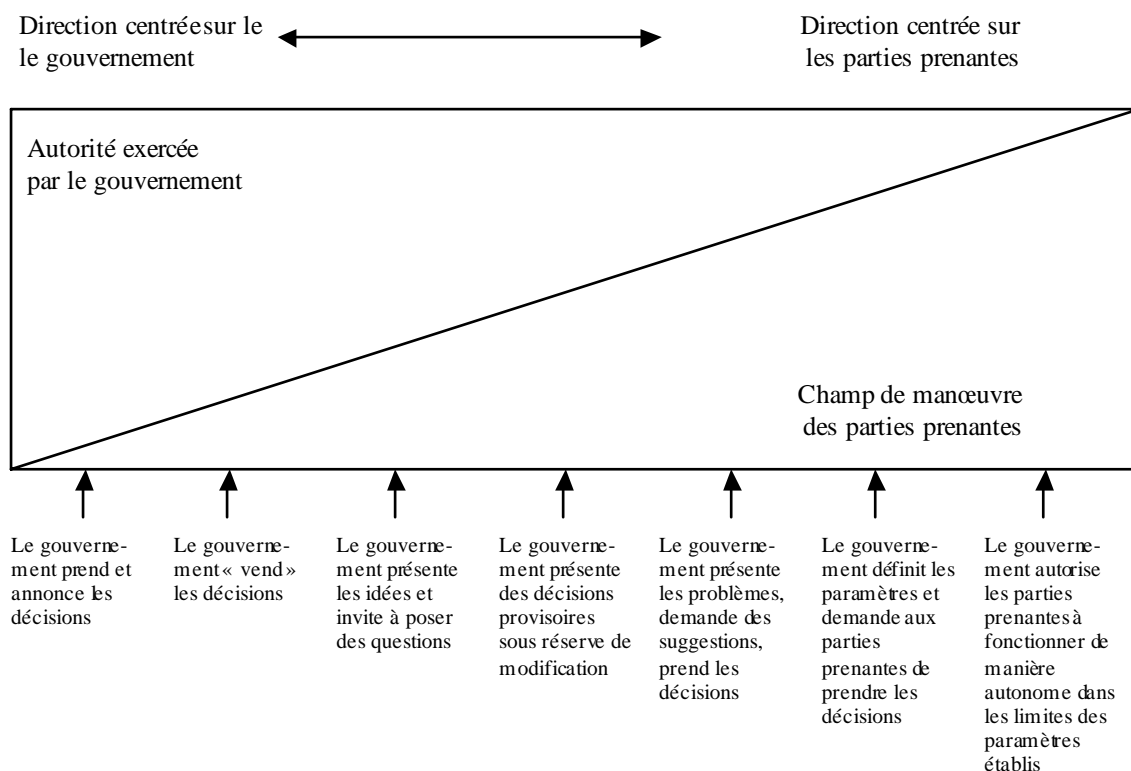
Les gouvernements doivent donc s'efforcer de prendre un rôle de direction en matière d'élaboration de stratégies de développement durable, c'est-à-dire s'engager et déterminer les priorités, entourer les processus concernés d'un « cadre » transparent et participatif, inviter la société civile et d'autres acteurs à participer à l'ensemble des tâches stratégiques, apporter son concours en cas de besoin. Ce rôle de direction suppose se déplacer vers la droite de la figure 6.1. A titre d'exemple, l'encadré 6.4 illustre la manière dont le gouvernement de la Trinité a parrainé un programme de conservation communautaire avant de réduire sa propre intervention directe.

La plupart des pays prévoient un certain élément de participation publique au sein des processus normatifs. Dans le cadre d'une analyse de nombreux processus normatifs courants, Bass *et al.* (1995) ont mis au point une typologie analogue à celle présentée dans le tableau 6.1. Ils constatent que la participation publique a atteint son apogée dans la recherche de consensus sur les éléments d'une stratégie (niveau 5 du tableau 6.2). La prise de décisions fondamentales sur les politiques et stratégies nationales (niveau 6) continue d'être la prérogative du processus décisionnel national, que celui-ci soit ou non démocratique.

*...comme complément des procédures démocratiques locales – sans les remplacer*

Il faut veiller à ce que la participation ne soit pas considérée ou promue comme une alternative aux processus démocratiques établis. C'est plutôt que les dispositifs et méthodes participatifs disponibles permettent d'étayer et soutenir ces processus et aident à améliorer leur qualité et leur efficacité. En théorie, les gouvernements sont élus parce qu'ils ont une fonction reconnue de représentation et ont la capacité de prendre des décisions difficiles. Cependant, dans la pratique, le processus démocratique n'est pas toujours aussi bon, aussi efficace que l'électorat ne le souhaiterait. Or les organisations extérieures cherchant à promouvoir et parrainer les processus participatifs doivent veiller à ne pas saper la crédibilité des structures existantes de gouvernance locale et nationale. Le gouvernement légitime de chaque pays a ses propres préférences en matière de développement politique ou philosophique (les Etats-Unis ne partagent pas le point de vue de Cuba, entre autres), préférences qui sont susceptibles de changer avec le temps (quand le gouvernement change, par exemple). Par ailleurs, le développement durable peut revêtir différentes formes en fonction des systèmes religieux, sociaux et environnementaux et des valeurs culturelles, qui fixent les conditions de référence indiquées dans la figure 2.2.

**Figure 6.1 : Le continuum de la direction**  
Adaptation de Tannenbaum et Schmidt (1958)



**NB** A l'extrême gauche de la figure, le gouvernement prend les décisions par simple décret, à l'extrême droite, par la délégation de l'autorité aux parties prenantes et, vers le milieu, par le biais de différents systèmes décisionnels participatifs. La ligne diagonale suggère que le gouvernement insuffle aux parties prenantes le pouvoir d'agir uniquement en abandonnant une partie de sa propre capacité d'intervention directe. A noter que c'est uniquement à l'intervention directe que le gouvernement renonce, puisque son influence totale sur le développement pourrait bien s'accroître quand il incite à la participation.

#### **Encadré 6.4 : Le programme communautaire de conservation des tortues marines à la Trinité**

Les gouvernements ont tout fait pour empêcher le massacre des tortues marines et le braconnage des œufs sur les plages de nidification à Matura Bay (la Trinité). Début 1989, frustrés par l'échec de ces efforts vigoureux, les fonctionnaires du Service de la faune annoncent un processus de recrutement de membres de la communauté en vue de préserver cette espèce menacée. Un dialogue réel entre le gouvernement et la communauté locale se déroule pendant plusieurs mois autour des questions d'inquiétude et d'intérêt pour chaque groupe de participants : les jeunes, les femmes, les enseignants, les militants politiques et les villageois ordinaires. Au bout de deux ans d'échange d'informations, d'éducation et de formation, on voit la création en 1990 d'une organisation communautaire (CBO) dynamique, Nature Seekers Inc. Cela transforme la situation, permettant aux villageois de mettre au point un programme écologiquement viable de gestion des tortues avec de fortes possibilités d'apporter des avantages socio-économiques à la communauté.

Avant la création de la CBO, le gouvernement joue un rôle important, initialement pour faire comprendre les rudiments de la conservation biologique et les avantages pouvant découler de

l'utilisation durable de la ressource, former des membres de la communauté comme accompagnateurs de touristes autour des sites de nidification des tortues tout en préservant l'environnement, faciliter l'établissement d'une aire protégée classée, développer des programmes de recherche fondamentale et d'évaluation des ressources en collaboration avec la communauté, stimuler l'intérêt aux niveaux national et international - y compris en sollicitant l'appui des organismes scientifiques, non gouvernementaux et universitaires.

Au bout de 18 mois, le gouvernement réduit son intervention directe, se contentant de répondre aux demandes de conseil librement exprimées par la communauté et d'autoriser la mise en application de nouvelles mesures le moment venu.

Douze ans plus tard, la participation sérieuse et l'exercice par la communauté des droits sur l'utilisation de ses propres ressources continuent de rapporter des avantages sur le plan socio-économique et de la conservation. Nature Seekers Inc. est désormais internationalement connu comme institution communautaire performante dans le domaine des ressources naturelles. Plusieurs ONG internationales et institutions universitaires ont déjà fait appel à ses compétences pour guider des processus similaires dans d'autres pays.

Sources : James & Fourmillier 1993 ; PNUD (2001).

**Tableau 6.2 : Niveaux de participation aux processus normatifs**

Source : Bass *et al.* (1995)

|    |  |
|----|--|
| 1. | <i>Les participants ne font qu'écouter</i> - ils reçoivent des informations grâce à une campagne gouvernementale de relations publiques ou une base de données accessible, etc.  |
| 2. | <i>Les participants écoutent et donnent des renseignements</i> - dans le cadre d'enquêtes et de sondages, par le biais des médias, etc.  |
| 3. | <i>Les participants sont consultés</i> - au moyen des ateliers et réunions organisés pour discuter des politiques, entre autres  |
| 4. | <i>Les gens participent à l'analyse et à la détermination des priorités</i> - par l'entremise de forums réunissant une pluralité de parties prenantes, de tables rondes et de commissions                                |
| 5. | <i>Les gens participent à la recherche de consensus sur les principaux éléments stratégiques</i> - par le biais des tables rondes nationales, des comités/commissions parlementaires, de la médiation des conflits, etc. |
| 6. | <i>Les participants prennent part directement à la prise des décisions définitives sur la politique, la stratégie ou ses composantes</i>   |

*Une période initiale d'investissement dans la participation s'impose*

Suivant l'un des principes clefs des SNDD (Encadré 3.1), les stratégies doivent être élaborées dans le cadre de processus d'apprentissage continu (cycliques), qui créent et améliorent des systèmes assurant la participation d'une pluralité de parties prenantes - au lieu d'être des opérations ponctuelles. L'expérience montre qu'un grand effort doit être consacré, pendant le premier cycle, à assurer l'intérêt et l'engagement des différentes parties prenantes et à créer un climat de confiance pour le travail en commun. Ceci nécessite de la patience, du temps et des ressources. Un investissement considérable dans l'identification, le renforcement et l'introduction de nouvelles structures et méthodologies participatives s'impose. Le premier cycle complet (Figure 4.2) pourrait même prendre de trois à cinq ans. Cependant, une fois mises en place, les structures de participation peuvent être mises à contribution dans



les itérations successives de la stratégie et d'autres opérations (élaboration de plans sectoriels, etc.).

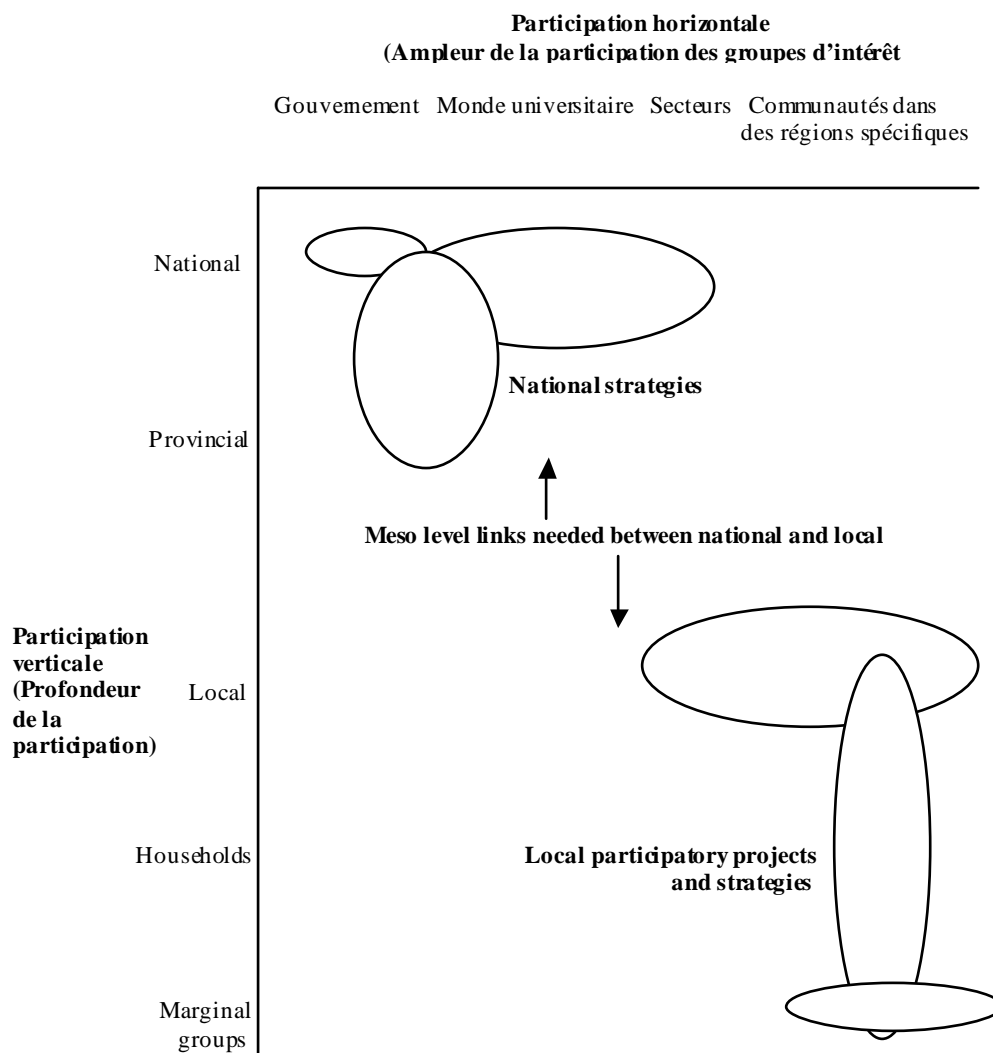
### 6.2.3 Les filières « horizontales » et « verticales » de participation - et les dilemmes qui s'y associent

En étudiant la participation aux stratégies de développement durable, Bass *et al.* (1995) distinguent les filières *horizontales* et *verticales* de participation (voir la figure 6.2). La *participation horizontale* se réfère aux interactions requises pour qu'une problématique puisse être abordée par l'ensemble des groupes d'intérêt sectoriels, des ministères et des communautés dans différentes régions du pays. La *participation verticale* s'impose pour aborder différentes problématiques à tous les échelons de la hiérarchie décisionnelle, des instances nationales aux instances locales,

*La participation est insuffisante quand elle est limitée au niveau national...*

**Figure 6.2 : L'expérience de la participation nationale et locale**

(Source : Bass *et al.* 1995)



des dirigeants aux groupes marginalisés. Plus la participation verticale dans une institution ou une nation donnée est profonde, plus la stratégie a de chances d'être comprise et soutenue. Le tableau 6.3 illustre l'éventail large d'institutions et d'acteurs susceptibles de participer à la prise de décisions aux différents niveaux et dans les différents secteurs. L'encadré 6.5 énumère les diverses structures disponibles.

**Tableau 6.3: Exemples de la hiérarchie des institutions décisionnelles et d'action, par secteur et par niveau** (Source: Uphoff 1992)

| NIVEAUX                     | SECTEURS  |  |  |
|-----------------------------|---|--|--|
|                             | Gouvernemental/Semi-gouvernemental  | Action bénévole/collective   | Privé/Semi-privé   |
| <b>International</b>        | Bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux  | Société pour le développement international  | Entreprises multinationales, ONG extérieures   |
| <b>Ministères nationaux</b> | Ministères du gouvernement central, organismes semi-publics   | Fédération coopérative nationale   | Entreprises nationales, ONG nationales   |
| <b>Régional</b>             | Organismes administratifs régionaux, autorités de développement régional                              | Fédération coopérative régionale, assemblée consultative sur les bassins versants                          | Entreprises régionales, ONG régionales   |
| <b>District</b>             | Conseil du district, services administratifs du district  | Coopérative de fournisseurs, conservation des sols, forum pédagogique                                      | Entreprises établies dans les districts, fondations                                    |
| <b>Sous-district</b>        | Conseil du sous-district ; services administratifs du sous-district                                   | Coopérative de commercialisation   | Entreprises rurales, hôpitaux privés   |
| <b>Municipalité</b>         | Conseil municipal; clinique, établissement d'enseignement secondaire, service de vulgarisation        | Coopérative grossiste, association de protection des forêts  | Entreprises dans les villes, clubs de service  |
| <b>Communauté</b>           | Conseil villageois, bureau de la poste, établissement d'enseignement primaire, agent de vulgarisation | Coopérative primaire, patrouille des digues villageoises, association d'enseignants et de parents d'élèves | Boutiques villageoises, comités pour le bien-être villageois, institutions religieuses |
| <b>Groupe</b>               | Caste, <i>panchayat</i> , assemblée d'arrondissement ou de quartier                                   | Association d'utilisateurs des forages, club des mères, groupes d'épargne                                  | Micro-entreprises  |
| <b>Ménage/Indivi du</b>     | Citoyen, électeur, contribuable, utilisateur de services  | Membre   | Consommateur, client, bénéficiaire   |

En ce qui concerne les récentes stratégies *nationales* de conservation, toute participation au niveau national s'est généralement limitée au gouvernement, aux universitaires et à quelques milieux ONG privilégiés. En règle générale, le secteur privé a eu moins d'influence ouverte - même s'il a souvent su exercer une certaine pression par ailleurs. Cependant, même après avoir demandé tous les avis et dégagé un consensus, les milieux politiques n'arrivent pas toujours à répondre de façon honnête ni l'establishment à changer de comportement, éventuellement parce qu'il n'existe pas de connexion avec les réalités du développement durable au niveau local.

### **Encadré 6.5 : Les structures de participation « horizontale » et « verticale »**

#### **Les liens horizontaux entre secteurs/ressources/communautés**

- *Les différents secteurs*, comme par exemple le système de planification centrale avec ses procédures associées telles que les enquêtes d'urbanisme, l'ESE, l'EIE ; les services d'aménagement et d'hygiène publique des autorités locales ; les tables rondes ; les groupes écologistes ; les organisations de médiation des conflits ; les groupes d'enquête participative.
- *Les communautés résidentielles/professionnelles (ménages, lieu de travail, quartier)*, comme par exemple les associations de ménagères, les associations de quartier, les groupes de banlieusards, les syndicats, les groupes d'enquête participative.
- *Les différents droits relatifs à l'environnement et aux ressources*, comme par exemple le système judiciaire, les autorités locales (urbanisme, aménagement du territoire), la commission foncière, les organisations de médiation des conflits.
- *Les différents groupes sociaux*, comme par exemple les forums traditionnels, les services d'assistance sociale des autorités locales, les groupes religieux, les organisations de médiation des conflits, les groupes d'enquête participative, les ONG.
- *Les filières (producteurs/consommateurs/victimes de pollution)*, comme par exemple les associations industrielles, les associations professionnelles, les groupes de consommateurs, les groupes de pression, les tables rondes, les organisations de médiation des conflits, les systèmes de certification.

#### **Les liens verticaux entre intérêts nationaux et locaux**

- *La prise de décisions selon l'approche descendante et ascendante*, comme par exemple l'urbanisme et les systèmes d'aménagement du territoire, la décentralisation administrative, les opérations du secteur privé et de la société civile, les autorités locales, les ONG, les forums (locaux, nationaux ou à plusieurs niveaux).
- *La politique de parti*, comme par exemple le système parlementaire, l'adhésion aux partis et la représentation.

Source : Bass *et al.* (1995).

Contrairement à la situation au niveau national, il existe des preuves solides de la participation interactive des communautés et des intérêts sectoriels au niveau *local* - débouchant parfois sur une mobilisation impressionnante, produisant beaucoup d'information locale et quelques changements institutionnels localisés (cf. l'encadré 6.4). Des progrès notables ont été accomplis en ce qui concerne :

*Consommateur,  
client, bénéficiaire*

- Les initiatives communes communauté/entreprises/gouvernement local dans les zones urbaines ou péri-urbaines, souvent animées par les gouvernements locaux et les ONG, comme par exemple Groundwork UK, les programmes Action 21 locaux lancés par de nombreuses collectivités locales, au Nord comme au Sud, ainsi que les partenariats entre les entreprises et les communautés dans les secteurs agricole, forestier et touristique.
- Les zones tampon (zones d'aide économique) autour des parcs nationaux, gérées conjointement par le gouvernement et les communautés. Il existe nombre d'exemples bien documentés, en Inde, au Népal et au Zimbabwe, entre autres (IIED 1994), et plusieurs Réserves pour l'homme et la biosphère dans le monde entier.
- Les projets de développement rural axés sur l'organisation sociale et/ou la protection de l'environnement, souvent au niveau des bassins versants, là encore animés ou gérés par des ONG.

Si, pour la plupart, ces projets locaux performants n'ont pas démarré sous la forme de « stratégies locales », ils sont nombreux à devoir leur succès à l'élaboration de dispositifs stratégiques, notamment en établissant un lien avec les initiatives normatives et institutionnelles au niveau national.

En dépit des réussites individuelles, la solution du problème de l'agrandissement de l'échelle de ces initiatives participatives locales et des filières/mécanismes à leur disposition continue d'être bloquée par l'inertie des décideurs et des institutions. Il arrive souvent que les projets locaux « couronnés de succès » sont identifiés par les décideurs (ou les universitaires qui influencent l'élaboration des politiques) à partir de preuves plus ou moins anecdotiques, ces projets étant ensuite reproduits dans d'autres zones, fréquemment sans succès. Ceci témoigne de la nécessité d'identifier et garantir les conditions politiques, institutionnelles et physiques précises qui entourent les activités locales « couronnées de succès » avant de pouvoir les reproduire. En règle générale, la genèse et la mise en œuvre des stratégies nationales et des efforts participatifs locaux sont complètement séparées et personne ou presque n'aurait essayé de les mettre ensemble dans leur intérêt commun.

Il arrive aussi que les structures gouvernementales n'admettent pas la participation, auquel cas les services gouvernementaux auront à résoudre leurs propres différences - selon des méthodes interdisciplinaires - avant de se lancer dans la participation complète. Au Royaume-Uni, cette approche aurait dominé la première stratégie de développement durable (HMSO 1993) - les différentes branches du gouvernement ont senti le besoin de se concerter d'abord et ne pouvaient envisager qu'une consultation limitée en dehors des milieux gouvernementaux. En Australie, compte tenu des approches très différentes adoptées par les stratégies fédérales, étatiques et municipales, il a fallu établir un accord inter-gouvernemental sur l'environnement pour en assurer la cohérence ; en conséquence, la stratégie fédérale a pris l'ascendant sur les autres.

*...d'où l'importance des liens pour que les politiques et les réalités locales s'informent les unes les autres*

Plusieurs dispositifs ont réussi à lier la participation aux niveaux locaux à la participation au niveau national. A titre d'exemple, au Sahel, la gestion du terroir cherche toujours à lever les contraintes administratives et juridiques sur la gestion locale des ressources avant de remonter petit à petit au niveau national. La réussite du programme Aga Khan d'appui rural (AKRSP) dans le nord du Pakistan a débouché

sur un grand programme national d'appui rural conduit par le gouvernement. Le personnel AKRSP a joué des rôles clefs dans la Stratégie nationale de conservation du Pakistan.

Dans le fond, un bon « cycle » de l'information entre les niveaux local et national doit être assuré, axé sur l'étude participative des besoins et options en matière de développement durable. A l'avenir, il faudra surtout :

- (a) s'appuyer sur les structures, méthodologies et projets participatifs existants, y compris les approches informelles performantes
- (b) mobiliser les participants au niveau local pour qu'ils influencent les politiques nationales
- (c) renforcer les capacités en matière de participation et de partenariat
- (d) assurer le financement de ces démarches.

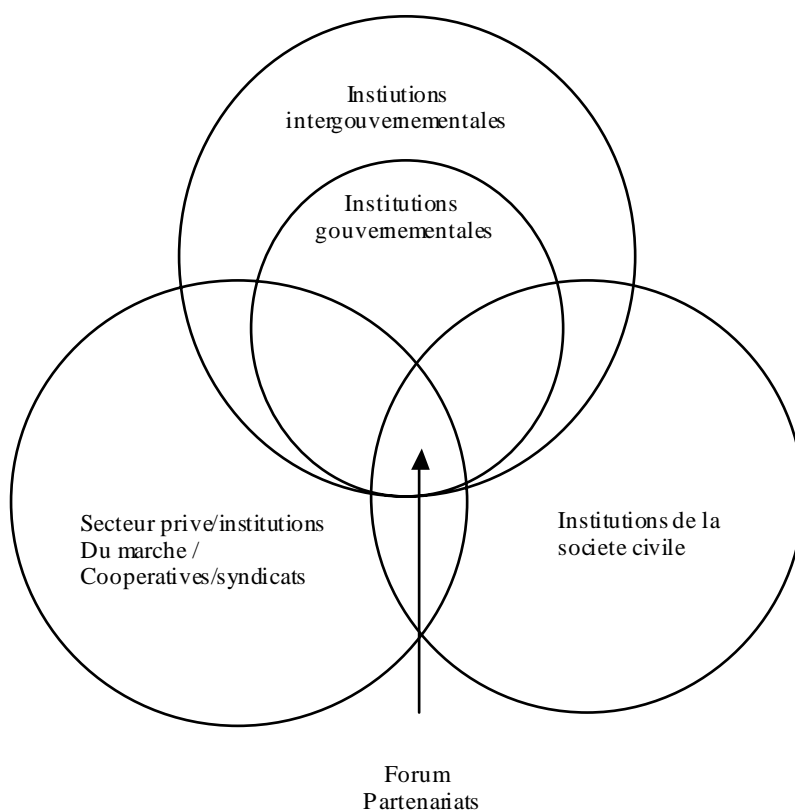
### 6.3 La nécessité de la participation aux stratégies de développement durable

Depuis quelques années, les rôles et relations des trois secteurs (gouvernement, société civile, entreprises) constituant la « triade du développement durable » ont considérablement évolué (Figure 6.3).

*La « triade du développement durable » :  
gouvernement,  
entreprises,  
société civile...*

**Figure 6.3 : La « triade » du développement durable**

Source : Bass *et al.* (1998)



On a vu par exemple (Tennyson et Wilde 2000) :

- des mouvements populaires conduits par la société civile renverser, de manière plus ou moins pacifique, les gouvernements non démocratiques en Afrique du Sud, en ex-URSS et en Europe centrale, une grande partie des militants de la société civile devenant membres des nouveaux gouvernements ; ce phénomène a ébranlé la confiance placée en les systèmes dirigistes de planification gouvernementale ;
- le soi-disant « miracle économique » en Asie du Sud-est flamber et disparaître en l'espace de dix ans, rappelant aux gouvernements et aux organisations internationales que, contrairement à leurs attentes (sans doute naïves), l'investissement privé ne suffit pas à lui seul à assurer le développement requis ;
- de nombreuses entreprises internationales, jadis focalisées exclusivement sur la création d'un maximum de valeur pour les actionnaires, repenser leurs responsabilités vis-à-vis des sociétés dans lesquelles elles opèrent - à mesure que s'élargit le fossé entre riches et pauvres, menaçant la stabilité sociale et la croissance économique.

Ces événements, parmi d'autres, ont créé de nouvelles possibilités pour une plus grande interdépendance des secteurs et ont débouché sur des innovations et une collaboration créative. Dans un certain sens, les événements mondiaux ont encouragé les secteurs à collaborer plus étroitement. Maintenant qu'ils ont commencé à le faire, on constate que chaque secteur apporte des compétences, de l'expérience et des attributions différentes mais potentiellement complémentaires <sup>2</sup>

*...fonctionne en rassemblant les attributs des uns et des autres au sein d'un partenariat*

- Le secteur public (gouvernement) est motivé par les droits - il est source d'information, de stabilité et de légitimité.
- Le secteur privé est motivé par les bénéfices - il est inventif, tenace et rapide.
- La société civile est motivée par les valeurs - elle est sensible, inclusive et imaginative.

Il ne faut pas oublier non plus que les catalyseurs/champions clefs de l'action dans chacun des secteurs sont souvent des individus. Ceux-ci ont des motivations diverses (personnelles, communautaires, nationales) mais, une fois mobilisées, leurs énergies peuvent apporter une contribution efficace au développement.

Néanmoins, on a toujours intérêt à mieux définir les rôles respectifs de ces trois secteurs, aussi bien dans les processus nationaux que dans les négociations internationales concernant le développement durable. Il convient de mettre au point des mécanismes permettant d'assurer leur participation effective. A titre d'exemple, les organisations de la société civile ont souvent besoin d'aide pour préparer les réunions (alors que cette préparation fait partie des attributions du gouvernement et du secteur privé), ainsi que d'une aide financière.

La collaboration - favorisée grâce à la participation des trois secteurs aux processus stratégiques - peut rassembler et faire fond sur les motivations de chaque secteur (droits, bénéfices et valeurs). Elle permet d'atteindre des résultats dépassant la capacité d'action des secteurs individuels. On constate que de plus en plus d'initiatives de développement durable réussissent grâce au partenariat entre les organisations de deux secteurs (ou les trois) qui se sont engagés à travailler ensemble.

---

<sup>2</sup> Voir également le tableau 6.10.

Les partenariats supposent partager à la fois les risques et les avantages, réexaminer régulièrement (et réadapter le cas échéant) les relations entre les partenaires. En cas de partage authentique ou d'efforts pour assurer des avantages mutuels (par opposition aux avantages unilatéraux), on évoque souvent un scénario où il n'y a que des gagnants et pas de perdants. Les SNDD vont évidemment étudier les différentes formes de partenariat possibles.

Cependant, une telle collaboration n'implique pas forcément l'égalité des droits en ce qui concerne l'issue des processus. Tous les acteurs clefs doivent jouer un rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies. Pour certains (le gouvernement, entre autres), il s'agit d'une participation directe et, pour d'autres, d'une représentation par l'entremise des groupes d'intérêt (associations d'utilisateurs de ressources). Les sociétés anonymes auront moins de droits, de par leur nature (c'est-à-dire qu'elles sont créées pour produire des bénéfices et fonctionnent sous le régime de la responsabilité limitée) et, de toute façon, leurs actionnaires pourront présenter leurs opinions et positions par l'entremise des institutions de la société civile.

La planification centralisée autorise certaines économies d'échelle (« efficacité » de l'emploi des compétences professionnelles, entretien des bases de données), mais elle exclut ou marginalise de nombreux groupes. Un demi-siècle de planification professionnelle du développement a permis de constater que les plans rédigés par des étrangers, se référant peu ou pas aux priorités des gens censés les mettre en œuvre, ne sont pas mis en œuvre ou bien donnent des résultats très différents de ceux prévus par leurs architectes. La nécessité d'une plus grande participation des parties prenantes à la planification stratégique est de mieux en mieux reconnue - du moins est-elle largement embrassée dans les ouvrages et la documentation des organisations de développement. Or l'expérience des cadres de planification stratégique existants au niveau national montre que la pratique reste en arrière. La plupart des stratégies nationales sont élaborées essentiellement selon l'approche descendante (Encadré 6.6) ou connaissent des problèmes au niveau de la participation. Dans l'ensemble, les structures de planification restent inchangées, même si l'on essaie parfois d'y greffer des méthodes participatives.

Ne serait-ce que pour des raisons d'équité, il convient d'adopter l'approche ascendante en ce qui concerne certains éléments du processus stratégique : droits de reconnaissance des parties prenantes, partage équitable des avantages, coûts et risques. Par ailleurs, la mise à contribution des connaissances locales, l'adaptation des activités aux conditions locales, les mesures locales d'incitation à la durabilité sont autant de moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficience. L'intégration des valeurs, idées et perspectives des nombreux groupes différents au sein de la société - gouvernement, secteur non gouvernemental, secteur privé, grand public - permet d'améliorer la crédibilité.

La planification participative est désormais proposée comme une alternative à la planification selon l'approche descendante - mais elle connaît toujours des problèmes : des lignes d'autorité mal définies, une base d'information peu fiable, une culture institutionnelle chez les décideurs et les différentes organisations qui n'est pas propice aux processus participatifs. Il n'existe pas encore de méthodes participatives d'application universelle dans le domaine de la collecte de données (dans le cadre des enquêtes sur les ressources naturelles, entre autres) et de la planification, méthodes dont il faut assurer à la fois la légitimité locale et la reconnaissance par les autorités centrales. Dans de nombreux pays en développement, on n'a tenu aucun compte des demandes de participation exprimées par les populations, quand elles n'ont pas eu

*...fonctionne en rassemblant les attributs des uns et des autres au sein d'un partenariat*

*...les associer aux systèmes ascendants permet d'améliorer l'équité, l'efficacité et la crédibilité*

### **Encadré 6.6: Pourquoi les stratégies existantes adoptent-elles surtout l'approche descendante ?**

On parle d'approche « descendante » quand une stratégie est conçue par une autorité (le plus souvent gouvernementale) et mise au point par du personnel professionnel, avec une participation limitée ou inexistante des personnes susceptibles d'avoir un intérêt légitime ou d'être touchées par les résultats (les parties prenantes). Le terme implique également que les objectifs et dispositifs seront déterminés par l'autorité sus-mentionnée - mais ne vont pas forcément correspondre aux objectifs des parties prenantes. Par ailleurs, la mise en œuvre est typiquement du ressort de ces autorités. Ces approches stratégiques descendantes ne se limitent pas aux gouvernements nationaux mais sont également présentes au niveau décentralisé. Les approches « ascendantes » sont exactement l'inverse, car elles sollicitent la participation active des parties prenantes qui en sont d'ailleurs souvent les instigateurs. Les stratégies descendantes persistent même de nos jours et ce pour de nombreuses raisons.

- Une grande partie des stratégies précédentes de développement durable sont des idées émanant des *organisations de coopération au développement*. En dépit du fait qu'il est de plus en plus courant de leur demander de répondre des incidences de leurs interventions sur la durabilité, elles ont plus de facilité à utiliser leurs propres cadres au lieu de passer par et encourager les cadres locaux.
- D'autres sont le résultat d'*accords internationaux* (conventions) et ont tendance à considérer la prééminence des intérêts des acteurs mondiaux comme allant de soi.
- Les gouvernements, le secteur privé et la société civile *manquent souvent de capacité* à exprimer les intérêts, créer des alliances, chercher des compromis, accepter des points de vue divers, élaborer et réaliser des buts et stratégies à long terme, gérer des processus participatifs et pluralistes (même s'il est vrai que le secteur privé et la société civile ne sont pas habilités à entreprendre l'ensemble de ces tâches qui sont essentiellement du ressort de la gouvernance).
- *L'arrogance professionnelle* : Les fonctionnaires et autres personnes occupant des postes d'influence (souvent les cadres moyens) ont tendance à supposer qu'ils savent mieux que personne et considèrent que l'adoption d'approches ascendantes constitue une menace pour leur statut et leur pouvoir.
- Il existe souvent des *mécanismes et méthodologies* d'organisation de la participation aux différents niveaux et aux différents stades du cycle de planification, mais ils ne sont pas couramment utilisés ou étayés par la législation et les politiques ou bien sont *peu familiers et peu clairs* pour les personnes normalement concernées, si ce n'est qu'ils supposent des coûts de transaction et des contraintes de temps trop importants.
- *Il est difficile d'assurer une participation efficace au cours d'un seul exercice* (où les pauvres sont contraints à souligner leurs priorités immédiates mais n'ont pas les ressources, la capacité ou le pouvoir de prendre part à la prise de décisions à plus long terme).
- *Il est également difficile de garantir la poursuite de l'engagement* des acteurs non gouvernementaux, à plus forte raison si leur participation passée aux processus participatifs s'est avérée essentiellement symbolique et leurs opinions n'ont pas été prises en compte.

Il importe toutefois de noter que les approches descendantes ne sont pas toujours synonymes d'échec, ni les approches ascendantes synonymes de réussite.

Source : CAD OCDE (2001b).



pour réponse la répression étatique. Dans certains cas, l'absence de possibilités de servir leurs intérêts pousse les communautés, en dernier ressort, à la violence. Comme le constate Zazueta (1994), « les coûts de la violence - sur le plan des vies humaines, des pertes économiques et des dégâts causés à l'environnement - doivent toujours être comptabilisés au moment d'évaluer les avantages de la participation ».

Pour illustrer l'impact négatif et coûteux des stratégies de développement exclusivistes et non participatives, Zazueta raconte l'insurrection sanglante des paysans indiens (d'origine maya) dans l'Etat mexicain de Chiapas en janvier 1994. Les paysans se sont rebellés contre l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) - officiellement inauguré à l'époque - et le processus de modernisation qui ne les avait manifestement pas touchés, en plus de l'oubli et de l'exploitation qu'ils avaient dû supporter pendant plus de 400 ans. Le gouvernement a commencé par bombarder la zone mais, constatant que les paysans avaient rapidement acquis un solide soutien social, il s'est empressé de reconnaître leurs griefs et d'essayer de négocier une solution.

Les différents objectifs - sociaux, économiques et environnementaux - de la société doivent être intégrés dans la mesure du possible, en faisant des arbitrages quand ils sont incompatibles (Chapitre 2, section 2.4). Les rôles et les responsabilités institutionnels et individuels doivent changer - au sein du gouvernement, du secteur privé et de la société civile - pour que de nouveaux modes de comportement favorisent le développement durable. Les politiques et la législation dominées par l'Etat, sous sa maîtrise centrale, doivent céder la place aux mélanges plus subtils de lois d'habilitation avec les freins et contreponds du secteur privé et de la société civile. Les différents instruments normatifs mis au point selon les principes du développement durable, dans les années 90 - codes volontaires, normes et systèmes de certification, ainsi que les nouvelles formes de démocratie participative sur support informatique, se détournent du modèle dominé par l'Etat. Une stratégie doit être en mesure de s'y adapter. Il est donc clair que les stratégies ne devraient pas être de simple processus de planification technocratique : les dimensions politiques des stratégies sont tout aussi importantes (Encadré 6.7).

On admet depuis longtemps la nécessité d'une *approche multidisciplinaire* pour analyser les dimensions sociales, économiques et environnementales et les interactions entre elles, tandis que la *coordination* des différents intérêts et autorités s'impose. Par ailleurs, tout le monde ou presque accepte la nécessité d'un *grand effort pédagogique* pour démontrer aux différents acteurs les complexités des problématiques du développement et de l'environnement, pour les encourager à y faire face d'une façon durable.

Du fait de ces constats, on a vu pendant les années 80 une prolifération d'approches de la planification stratégique nationale en matière d'environnement et de développement. Les stratégies nationales de conservation (SNC) et les plans d'action nationaux pour l'environnement (PANE), entre autres, se sont articulés autour d'une approche multidisciplinaire, coordonnée, de la planification (voir chapitre 3, section 3.3).

Cependant, ces stratégies ont laissé peu de place à la participation, hormis la consultation de quelques groupes sélectionnés. Elles ont été conduites essentiellement par un petit groupe (généralement gouvernemental, souvent avec le concours des bailleurs de fonds dans les pays en développement). En dépit des résultats mitigés, ceux qui ont pris part à la préparation et la mise en œuvre de ces stratégies et plans décrivent certains avantages très concrets, à savoir : une meilleure compréhension des

*Relier les approches  
« descendantes » et  
« ascendantes » a  
beaucoup  
d'implications au  
plan politique*

*Les stratégies ont  
du succès quand  
elles sont  
caractérisées par la  
participation...*

### Encadré 6.7: Les dimensions politiques de la participation

Toute augmentation sensible du degré de participation aux stratégies risque de soulever plusieurs dilemmes politiques importants (Bass *et al.* 1995) :

- les dimensions politiques des grandes contraintes et inégalités structurelles qui entravent le développement durable (la répartition des pouvoirs aux niveaux local, national et international) ;
- la participation complète-t-elle ou remplace-t-elle les processus politiques de la démocratie ?
- comment définir les valeurs et choisir les projets de société, tâches stratégiques certes mais rentrant également, aux yeux de presque tout le monde, dans le domaine politique ;
- les corollaires de la responsabilisation et de la participation.

La perception de ces dilemmes varie en fonction des groupes qui appellent à la participation, des groupes qui sont menacés par les changements professionnels et institutionnels que nécessite un dispositif participatif, des parties qui considèrent qu'elles vont gagner ou perdre dans le contexte d'une stratégie de développement durable, de la politisation des questions abordées par la stratégie.

Le mouvement en faveur d'une participation accrue aux stratégies nationales de développement durable a été conduit par :

- *Les organisations de coopération au développement* qui se sentent frustrées du fait que les plans passés n'ont pas été mis en œuvre, qui sont convaincues - du moins en ce qui concerne le développement rural - des avantages pratiques de la participation en général et qui cherchent à atteindre des objectifs de politique étrangère, notamment la démocratisation.
- *Les équipes stratégiques* (essentiellement des professionnels et administrateurs gouvernementaux et leurs conseillers), qui ont compris que les analyses techniques de la problématique du développement durable sont incapables de donner, à elles seules, un tableau adéquat des besoins et qui, à l'instar des organisations ci-dessus, se sentent frustrées parce que leurs plans « descendants » ne sont pas mis en œuvre.
- *Les gouvernements*, notamment des pays nouvellement indépendants, qui s'efforcent de remplacer, par des politiques et procédures significatives pour la population, celles établies par d'anciennes autorités (coloniales), ainsi que les gouvernements d'anciens pays communistes, qui cherchent à remplacer la planification dirigiste par des approches qui seraient bien vues de la population et l'inciteraient à l'action.
- *Les groupes non gouvernementaux et citoyens* qui revendiquent un plus grand rôle dans la prise de décisions (générales aussi bien que stratégiques).
- *Le secteur privé* (dans une certaine mesure) qui a repéré plusieurs opportunités d'action commune dans le cadre des projets de développement durable.

Par ailleurs, la nouvelle orientation de la société en général et de la politique étrangère, sur la démocratie et un plus grand respect des droits de l'homme, semble appeler à la participation. Compte tenu de la confusion relative aux différentes interprétations de la participation (voir section 6.1), il n'est pas étonnant que l'on confonde la participation en tant que mouvement politique populiste avec les aspects plus fonctionnels de la participation dans le contexte d'une stratégie, indépendamment de la politique. Comme le constatent Dalal-Clayton *et al.* (1994), à un extrême ambitieux, on pourrait envisager le but à long terme d'une SNDD comme la création d'un consensus national *alternatif* grâce au processus SNDD. La participation à une

telle stratégie représenterait certainement un processus politique. Il importe de comprendre que les arguments en faveur d'une plus grande responsabilisation locale et les arguments en faveur de la participation ont des racines communes, et parfois les mêmes protagonistes, mais ils ne sont pas identiques.

On prétend parfois que le progrès réel vers un développement durable est impossible en dehors d'une société démocratique, où les parties prenantes ont des possibilités raisonnables de s'engager dans les processus de planification et de prise de décisions (Banuri et Holmberg, 1992). Cependant, cette affirmation n'aborde pas la question dans son ensemble. La réponse à la question « la démocratie est-elle indispensable à la réussite d'une stratégie ? » dépend, à vrai dire, de la définition qu'on donne à la démocratie. Si elle suppose s'appuyer sur les systèmes participatifs les plus représentatifs, sur les meilleurs systèmes, la démocratie est une condition sine qua non. En revanche, la réponse est négative si la démocratie suppose la suprématie du droit individuel à produire et à consommer quels que soient les effets sur autrui. Elle peut également être négative si le cycle électoral encourage les partis politiques à promouvoir des objectifs à court terme pour s'attirer les suffrages des individus souhaitant vivement consommer davantage de ressources, au lieu d'adopter des pratiques viables à long terme : « Les incitations politiques actuelles sont de nature telle que les partis politiques s'intéressent davantage aux politiques qui permettront d'atteindre l'objectif à court terme de la réélection, au lieu d'aborder les difficultés inévitables de la transition vers un développement plus durable. L'ironie de la chose, c'est que la démocratie elle-même représente vraisemblablement le plus grand obstacle à un avenir réellement durable » (PEARCE 1994). Il est clair que la politique de démocratie doit être complétée par des structures participatives aux horizons plus étendus, telles que les collectivités locales, les groupes d'intérêt, les associations traditionnelles, etc.

Bien des gens affirment que le développement durable passe par un changement plus radical, à cause des inégalités courantes de la répartition des ressources, des coûts et avantages de leur utilisation, à cause des comportements fortement enracinés (du moins dans les pays riches du Nord), qui portent atteinte à l'équilibre social/environnemental. La nécessité d'un changement radical n'a pas forcément grand-chose à voir avec la démocratie. Au fait, la démocratie entraîne plutôt une progression lente et n'est pas particulièrement douée en matière de changement radical. Par ailleurs, le *marché* n'a pas encore proposé un mécanisme robuste de développement durable. Des moyens alternatifs de participation - axés sur un nouveau professionnalisme, des démarches volontaires, des méthodologies participatives et des institutions d'appui - s'imposent, ne serait-ce que comme complément des processus politiques, moyens qu'on peut tenter indépendamment des positions politiques.

La politique de parti, en tant que système de valeurs relativement étroit, ne devrait donc pas constituer le principal forum d'élaboration des stratégies. Elle tend à polariser les questions, alors qu'il serait peut-être plus facile de négocier le développement durable en trouvant un « terrain d'entente » entre les groupes d'intérêt.

Source : Bass *et al.* 1995

enjeux du développement durable, l'amélioration des communications et du consensus relatif aux principaux enjeux et comment s'y prendre, la mise en réseau d'individus et d'institutions engagés, les accords relatifs aux nouveaux rôles et responsabilités, l'engagement accru.

Comme le montre l'expérience des stratégies passées (section 6.2.3 et chapitre 3), celles qui ont connu le plus de succès auraient également été les plus participatives. Inversement, les stratégies qui semblent n'aller nulle part, même quand la documentation donne une bonne impression, ont souvent été caractérisées par un

manque de participation et donc de résistance, d'appropriation et d'engagement (Carew-Reid 1997, Wood 1997).

*...et d'autant plus de succès quand la participation est poursuivie et peaufinée avec le temps, au lieu d'être ponctuelle*

Or une approche participative s'associe rarement aux décisions rapides. La participation et l'approche cyclique (c'est-à-dire le réexamen et l'adaptation périodique en fonction des enseignements tirés de la mise en œuvre et de l'information en retour des opérations de suivi - à la place d'un effort ponctuel) font partie des conditions préalables des stratégies efficaces de développement durable (Encadrés 3.1 et 3.2) et ces deux conditions clefs sont liées l'une à l'autre. En effet, les stratégies qui ont du succès sont celles où l'on développe une capacité à réfléchir et travailler de manière stratégique à partir des interactions entre tous les groupes concernés. Pour la plupart, les stratégies et les politiques couronnées de succès ont évolué avec le temps. Elles ont rarement été intégrées délibérément dans un seul effort suprême de planification (même si peut-être elles devraient parfois l'être). La planification stratégique délibérée s'est toujours avérée difficile. Au lieu de cela, les transformations des modes de développement ont généralement été le résultat des réponses progressives aux tendances économiques et sociétales générales, de la sensibilisation politique et de l'évolution de l'opinion publique (Grayson 1993), d'où l'approche CAD OCDE : la SNDD n'est pas un schéma directeur, mais plutôt un ensemble de mécanismes continus qui veillent à ce que le développement durable continue de figurer à l'ordre du jour national et qui sont capables de faire face au changement.

Comme le constatent Bass *et al.* (1995),

*« Ce serait un idéal difficile à atteindre que de vouloir intégrer les politiques dès le début, puisqu'on ne saurait prévoir l'ensemble des domaines de conflit possibles et qu'il n'est pas toujours politiquement intelligent d'évoquer des sources potentielles de conflit. C'est lors de la mise en œuvre que les tensions vont se manifester ».*

*Axer les décisions sur les connaissances scientifiques ne permet pas de faire les jugements de valeur nécessaires pour un développement durable*

L'expérience des différentes stratégies montre que les approches scientifiques et inter-disciplinaires aident à identifier les problèmes et options sur le plan social, environnemental et économique, mais que cela ne suffit pas. Elles ne permettent pas d'aborder l'ensemble des enjeux ni d'accéder à toutes les informations nécessaires et utiles, dont une grande partie est détenue par des individus et des communautés. Par ailleurs, les décisions qui s'imposent sont des jugements de valeur et doivent être prises en présence des « gagnants » comme des « perdants » pour parvenir à un certain accord et un certain engagement vis-à-vis des résultats. Une approche centrée sur la personne humaine doit compléter l'approche scientifique. C'est pour cela que nombre des premières stratégies de conservation/environnementales ont comporté quelques éléments de participation, même si c'était souvent d'une façon ad hoc.<sup>3</sup> Même en l'absence de ressources adéquates et de compétences professionnelles, ces efforts ont généralement abouti (Bass *et al.* 1994; Carew-Reid 1997; Lopez Onrat 1997; Wood 1997) et, invariablement, les stratégies ont recommandé une participation accrue à leur mise en œuvre et aux itérations successives.

Les apports techniques des experts individuels ont donc leur place à côté de l'association de nombreuses personnes aux exercices participatifs - mais en veillant à ne pas surcharger ces personnes, ce qui pourrait entraîner une « lassitude de la

---

<sup>3</sup> Cependant, il existe peu de stratégies entièrement participatives ou entièrement non participatives. La plupart des stratégies ont dû intégrer les structures et méthodologies de participation existantes, les améliorer, voire en créer de nouvelles, pour s'approcher de leurs objectifs déclarés.

participation ». Il est très important de trouver le juste milieu entre ces deux dispositifs.

La nécessité de la « participation la plus large possible » aux efforts en faveur du développement durable est signalée dans plusieurs chapitres d'Action 21 (Encadré 6.8), mais on n'y précise guère comment il convient de l'assurer. Il s'agit là d'un défi immense et sans précédent. Les lois nationales (comme en Bolivie, Encadré 6.14) et les conventions internationales (comme la Convention d'Aarhus, Encadré 7.1) ont vu le jour en appui à l'intégration routinière de dispositifs participatifs dans les décisions et actions clefs.

*La participation est de mieux en mieux garantie à la fois par les obligations internationales et les lois nationales*

### **Encadré 6.8 : Action 21 et la participation**

Plusieurs chapitres d'Action 21 se réfèrent à la nécessité d'une ample participation, notamment :

Chapitre 8 (*Intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement*) : « un ajustement, voire une restructuration fondamentale, de l'approche en fonction des conditions propres à chaque pays est peut-être nécessaire si l'on veut que les considérations relatives à l'environnement et au développement soient au centre des décisions économiques et politiques et soient ainsi pleinement intégrées ».

Chapitre 23 (*Renforcement du rôle des principaux groupes*) : Action 21 insiste, dans le « contexte plus spécifique de l'environnement et du développement », sur la « nécessité de nouvelles formes de participation » et constate « la nécessité pour les particuliers, les groupes et les organisations de participer aux procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement et de connaître les décisions pertinentes, en particulier celles qui peuvent avoir des conséquences pour les communautés dans lesquelles ils vivent et travaillent ».

Chapitre 26 (*Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés*) : On appelle à une participation active pour intégrer leurs « valeurs, vues et savoir-faire ».

Chapitre 33 (*Ressources et mécanismes financiers*) : « Les priorités devraient être établies en assurant notamment la participation du public et des collectivités et en accordant les mêmes chances aux hommes et aux femmes... à cet égard, les tables rondes et autres mécanismes à vocation nationale peuvent jouer un rôle de catalyseur ».

Chapitre 37 (*Mécanismes nationaux et coopération internationale pour le renforcement des capacités*) : « Il serait important pour la planification d'ensemble que chaque pays s'efforce d'obtenir, à tous les niveaux de la société, un consensus sur les politiques et les programmes nécessaires pour renforcer, à court et à long terme, sa capacité d'appliquer son programme d'Action 21. Ce consensus devrait résulter d'un dialogue entre les différents groupes d'intérêt concernés et permettre de déterminer les lacunes de la qualification professionnelle, les capacités et les moyens institutionnels, les exigences techniques et scientifiques et les ressources nécessaires pour améliorer la connaissance et la gestion de l'environnement afin d'intégrer environnement et développement ».

On constate ainsi que l'Action 21 préconise, en effet, la participation à tous les éléments d'un cycle stratégique.

Source : CNUED (1992)

Il importe également de placer la participation aux processus stratégiques dans un contexte international. Tous les ans, les organisations de l'ONU et d'autres organismes internationaux organisent de nombreuses réunions et conférences internationales, qui portent sur toute une série de thèmes liés au développement durable. Il arrive souvent que les débats et les négociations pendant ces rencontres ont des conséquences pour les pays individuels, voire leur imposent des obligations (sous la forme de conventions, traités et autres instruments semblables). Dans certains cas, les rencontres portent sur des questions intersectorielles et interdisciplinaires. Dans d'autres cas, elles s'intéressent à des problématiques particulières ou des thèmes sectoriels, mais devraient aussi tenir compte des liens avec d'autres secteurs et des incidences sur ces derniers.

L'expérience montre que les personnes sélectionnées pour représenter leur pays sont, dans de nombreux cas, mal équipées pour entreprendre la tâche. Elles ont souvent insuffisamment de connaissances des sujets discutés ou sont mal informées au départ. Il arrive parfois (surtout dans les petits pays ou les pays pauvres) que les ressources humaines sont tellement limitées qu'une seule personne se retrouve chargée d'un large éventail de tâches et de responsabilités, ce qui l'amène à représenter son pays à de nombreuses conférences et réunions internationales, en dépit du fait qu'elle ne comprend pas toujours très bien les questions à l'ordre du jour ou la pertinence et les conséquences pour son pays des décisions prises. Dans d'autres cas, un délégué est choisi parce qu'il n'y a personne d'autre ou simplement parce que c'est à lui de voyager cette fois. Par conséquent, les pays concernés (notamment les pays pauvres) ne sont pas en mesure de participer de manière efficace aux réunions internationales ou de représenter et défendre les intérêts nationaux pendant les débats.

*La participation locale peut également améliorer la capacité d'un pays à prendre part aux processus internationaux d'une manière efficace*

Tout processus stratégique efficace comportera des débats sur les dimensions internationales du développement (les incidences de la mondialisation sur le pays et ses réponses possibles, les enjeux régionaux, l'harmonisation des engagements pris dans le cadre des traités et conventions, etc.). Ceci permet aux pays de mieux préparer leur participation aux forums internationaux et aide les personnes chargées d'assister à ces réunions à se familiariser avec toute une série de questions, liées les unes aux autres, se rapportant au développement durable de leur pays et aux dimensions internationales de la problématique. La participation aux processus stratégiques permet également de repérer les personnes les plus capables et les plus aptes à assister à certaines manifestations internationales.

## **6.4 Assurer une participation efficace - les enjeux et les prévisions**

### **6.4.1 Identifier les conditions requises**

Les conditions requises sont fonction du champ d'action et des objectifs de la stratégie, du type de participants, des circonstances politiques et sociales, mais il s'agit, en règle générale, de prévoir :

- **La détermination des principes de la participation**, pendant les discussions initiales, à partir d'un diagnostic des stratégies précédentes et existantes (voir les tableaux 5.12 et 5.13). La promotion de la diversité, l'équité, la représentation, la transparence, l'apprentissage, le temps de consulter son public et l'inclusion sont autant de principes envisageables (voir également les encadrés 6.10, 6.16 et l'encadré 3.1 sur les principes), en plus de ceux émanant de la législation nationale et des conventions internationales

- **Une bonne connaissance** de toutes les parties prenantes - les parties légitimement intéressées à la stratégie - selon une approche réfléchie et concrète destinée à assurer la participation des parties plus vulnérables et marginalisées
- **Des catalyseurs de participation**, comme les ONG et les collectivités locales, pour lancer le processus participatif et assurer l'articulation des décisions devant être prises au niveau central et celles qu'il vaut mieux prendre à un niveau plus local
- **Des activités et manifestations spécifiques**, sur lesquelles focaliser la participation
- **Une approche par phases**, c'est-à-dire commencer modestement en s'appuyant sur les systèmes participatifs existants avant d'approfondir et cibler la participation à chaque itération des processus
- **Des méthodes participatives appropriées** pour l'évaluation des besoins et possibilités, le dialogue, la hiérarchisation des solutions, la création de partenariats, la résolution des conflits et la recherche de solutions
- **Des ressources, des compétences et du temps en quantité suffisante** - la participation efficace a tendance à démarrer lentement et nécessite des investissements initiaux, devenant plus rentable avec le temps
- **Un cadre habilitant**, c'est-à-dire des politiques, lois et institutions qui encouragent, appuient, gèrent et récompensent la participation au processus de planification/développement - y compris des groupes spécialement créés là où des institutions appropriées n'existent pas - et qui permettent aux participants et aux professionnels de tester différents dispositifs. Il est nettement plus facile de réunir les conditions ci-dessus dans un tel cadre
- **Des résultats et avantages démontrables, surtout pendant les premières phases** - il faut convaincre les parties prenantes que leurs investissements de temps et d'autres ressources auront des conséquences positives.

#### **6.4.2 Prendre en considération les coûts et les avantages de la participation**

En principe, toutes les parties concernées par la stratégie ou par ses résultats devraient prendre part aux processus relatifs à son élaboration et sa mise en œuvre, ce qui permettrait de concrétiser une partie des avantages de la participation énumérés dans l'encadré 6.9, mais l'ensemble de la population d'un pays pourrait rentrer dans cette catégorie.

*Les parties prenantes doivent réfléchir aux coûts et avantages de la participation..*

Cependant, une participation très large n'est évidemment ni possible ni même forcément souhaitable – ce serait extrêmement coûteux. Une participation malavisée ou excessive n'aidera personne et pourrait déclencher des réactions négatives. L'encadré 6.10 énumère les coûts, financiers et autres, de la participation. Par ailleurs, dans n'importe quel pays ou situation, des contraintes de différentes sortes pèsent sur la participation, comme l'illustre le cas de la gestion commune des forêts en Inde (Encadré 6.11).

Il convient, lors de la conception d'une stratégie, de mettre en balance d'une part les avantages d'un niveau faible ou élevé de participation et, d'autre part, les coûts et faiblesses qui s'y associent. De même, il importe d'identifier les moyens de combler les lacunes, comme l'illustre le tableau 6.4.

### **Encadré 6.9: Les avantages de la participation aux stratégies**

#### **Les tâches d'information et d'analyse stratégique:**

- une stratégie qui repose sur une base de connaissances étendue et une diversité d'opinions, qui permet de juger en connaissance de cause des problèmes, compromis et options dans les délais prévus ;
- des communications mieux assurées au sein des groupes d'intérêt et entre ceux-ci ;
- davantage de débats, d'éducation mutuelle et de compréhension des principaux enjeux au sein des différents groupes et entre ceux-ci
- la prise en compte de questions qu'il est impossible d'identifier, bien définir ou aborder d'une autre manière (le changement des valeurs, les conditions locales, les droits et prétentions, les styles de vie et surtout les problèmes tels que la pauvreté auxquels on risque de passer outre) ;
- l'application des méthodes facilitant la dynamique de groupe.

#### **La formulation de la politique et la planification stratégiques:**

- l'application des méthodes de recherche de consensus et résolution de conflits aux principales décisions sociétales ;
- l'établissement d'objectifs, de buts et de normes pratiques et réalistes, négociés afin d'assurer l'acceptation, la signification et la faisabilité au niveau local, ce qui évite le risque d'imposer des dispositifs ou des solutions toutes faites ;
- l'appropriation et l'engagement vis-à-vis de la stratégie qui s'installent à mesure que les groupes réalisent les tâches stratégiques (et qui sont indispensables pour que la stratégie débouche sur une mobilisation sociale) ;
- une stratégie ayant une crédibilité politique qu'elle n'aurait pas si elle était le produit des seuls techniciens et bureaucrates ;
- la responsabilité et la transparence - les gens voient ce qu'un « gouvernement » fait ;
- une plus grande équité. Chaque politique ou décision de marché a un effet de redistribution (qui gagne et qui perd, dans le temps, l'espace ou le groupe social) ; la participation peut relier au processus décisionnel les groupes marginalisés par des décisions précédentes, facilitant ainsi des compromis équitables.

#### **La mise en œuvre et le suivi de la stratégie:**

- des capacités accrues et plus utiles (apprentissage par l'exemple et le débat, apprentissage sur le tas) ;
- des réseaux plus étendus pour entreprendre certaines tâches (suivi, etc.) ;
- d'autres acteurs s'intéressent au processus grâce aux réseaux ;
- une mobilisation et une gestion efficace des ressources et des compétences ;
- davantage de chances d'effectuer un changement positif du comportement des différents groupes ;
- davantage de possibilités d'auto-mobilisation en faveur du développement durable.

Source : Bass *et al.* (1995)



### **Encadré 6.10: Les coûts de la participation**

La valeur de la participation à la planification et à la prise de décisions stratégiques est désormais généralement admise. Cependant, on a tendance à supposer qu'un maximum de participation de l'ensemble de la population à tout moment est nécessaire et « une bonne chose ». Ce n'est pas le cas. Une participation complète peut en fait aboutir à une inertie totale, compte tenu des coûts inhérents et des difficultés pratiques : transport, atteindre le quorum, temps, énergie, ... Les coûts de la participation sont conditionnés par des facteurs divers (voir ci-dessous) mais, tout en étant élevés au début, les coûts sont susceptibles de baisser à chaque itération de la stratégie, à mesure que le champ d'action, la finalité et les modalités de participation de chaque groupe se précisent et se focalisent davantage.

**Le coût des communications et de l'accès à l'information :** Il faut, pour que les gens puissent participer activement à la planification stratégique, qu'ils comprennent bien le déroulement du processus et les décisions qui sont prises. Ceci nécessite une restitution efficace et opportune des résultats, la diffusion des rapports et la reconnaissance de la contribution de chaque groupe et chaque personne. Les différentes personnes et institutions participant au processus doivent avoir accès aux informations les plus importantes – et pouvoir les comprendre – sur la ou les questions à débattre. Cela suppose communiquer l'information par des moyens adaptés aux groupes concernés (télécommunications, mass-media, médias traditionnels, divers forums), ce qui a des implications sur le plan des coûts (Chapitre 7).

**Le coût de créer des attentes :** La participation est susceptible de susciter beaucoup d'enthousiasme et de créer des attentes. Si aucune suite n'est donnée aux discussions initiales, on risque de désenchanter les gens et entamer leur volonté de continuer à participer. Il est possible de minimiser le risque si les premières discussions sont circonspectes, mettant l'accent sur l'identification des problèmes et faisant bien comprendre aux parties prenantes ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, compte tenu des ressources disponibles (voir section 6.3.3).

**Les coûts des compétences spécialisées :** Les compétences en matière d'enquêtes participatives, de communication, d'éducation et d'activités publicitaires sont toutes indispensables pour établir les liens convenables et garantir la qualité de la participation et des communications. Les discussions ouvertes et franches des questions clés (comme l'affectation et l'utilisation des ressources) sont susceptibles de provoquer des conflits que seules des compétences spécialisées permettront de résoudre.

**Les coûts de transaction** de la mise au point et de l'entretien de mécanismes institutionnels assurant la participation locale, y compris les coûts non monétaires de la résolution des conflits, de l'assistance aux réunions, du temps consacré à la gestion des ressources. Il faut également compter le coût de l'hébergement et des repas, ainsi que le coût des disputes politiques et sociales qui pourraient apparaître ou être engendrées par l'intervention de gens de l'extérieur.

**Les coûts pour les parties prenantes de s'engager activement :** Les coûts de la participation varient en fonction du type et du nombre de participants, de l'emplacement et des coûts d'opportunité que suppose leur participation. De nombreux acteurs pourront s'engager dans le cadre de leurs fonctions et rôles existants. D'autres devront délaissier leurs activités de subsistance (les représentants de la société civile et surtout des communautés locales dont la participation peut, par exemple, les contraindre à s'absenter au moment des récoltes). Les femmes ont souvent beaucoup de mal à prendre part aux processus participatifs à cause des multiples tâches dont elles sont chargées. Il est donc nécessaire de trouver les moyens de les compenser ou de les aider pour qu'elles puissent vraiment participer. L'encadré 6.25 présente l'exemple de la Nouvelle-Zélande.

**Les contraintes de temps :** Il faut du temps pour établir la confiance, notamment au niveau local, et un cadre dans lequel on pourra encourager les gens à collaborer avec des étrangers. Il a souvent fallu compter de 18 mois à cinq ans pour mettre sur pied et réaliser les exercices participatifs plus approfondis qui s'associent aux stratégies nationales.

Suivant IIED (1998)

### **Encadré 6.11: Les contraintes clés pesant sur la participation : l'expérience de la gestion commune des forêts en Inde**

*Pendant les premières phases, la participation suppose consacrer beaucoup de temps et des efforts supplémentaires au développement des ressources humaines, tâche pour laquelle il existe à peine des mesures d'incitation. Les particuliers, les institutions et les programmes rechignent parfois à faire les investissements requis à cet égard, sachant qu'ils sont évalués principalement selon des critères de performance matérielle et financière.*

*La participation impose une modification radicale du rôle des professionnels externes, appelés à animer au lieu de gérer les processus, ce qui suppose un changement des comportements et des attitudes qui sera forcément lent à s'installer. Il faut pour cela un grand effort de recyclage pour lequel, en règle générale, les ressources font défaut.*

*La participation menace les carrières traditionnelles : Les professionnels se sentent moins puissants quand ils sont obligés de traiter les communautés locales d'égal à égal et de les associer à la prise de décisions. Ceci dissuade les professionnels de prendre des risques ou d'amorcer des relations de collaboration avec les communautés.*

*La participation et le renforcement institutionnel étant difficiles à mesurer, il convient de prévoir des indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs de performance. Les systèmes existants de suivi et d'évaluation ont du mal à mesurer ce genre d'indicateurs, d'où le fait que les indicateurs matériels et financiers, plus faciles à mesurer, dominent l'évaluation des performances et les analyses d'impact.*

*Les programmes ont tendance à garder la mainmise sur les décisions financières. Si de nombreux programmes lancés par des organisations extérieures adoptent des méthodes participatives de planification, ils ne changent pas pour autant les mécanismes d'affectation de fonds aux institutions locales, ce qui entrave la croissance de ces dernières et entame la durabilité des programmes.*

*La participation est un processus de longue haleine qui doit être itératif pendant la période initiale avant de passer à une plus grande échelle et être reproduit ailleurs. La plupart des programmes de développement ont tendance à établir un processus fixe de participation et de renforcement institutionnel pendant les premières phases, sans expérimentation ou itération suffisantes. La forme institutionnelle qui en résulte n'est pas efficace.*

*La participation est aussi directement liée à l'équité – une menace pour les élites. Ce dilemme politique est examiné dans la section 6.2.*

Source: Bass & Shah (1994)

#### **6.4.3 Les attentes réalistes**

*...pour qu'elles puissent avoir des attentes réalistes*

L'engagement dans un processus d'une grande portée, comme une SNDD, va sans doute soulever des attentes, puisqu'il touche à tant de domaines et demande tant d'effort. Quand les gens participent à fixer des cibles et déterminer des objectifs sociaux, ils y mettent du temps et de l'énergie, ce qui a toutes les chances de faire monter les attentes de voir leurs efforts récompensés. La plupart des « attentes soulevées » sont positives dans la mesure où elles motivent et habilite les gens à s'organiser et collaborer.

**Tableau 6.4: Comparaison illustrative des stratégies aux intensités forte et faible de participation** (Source: Bass et al., 1995)

| Faible participation   | Forte participation  | Comblent les lacunes de la participation   |
|--|--|--|
| Participation jusqu'au niveau 3 seulement du tableau 6.2, c'est-à-dire limitée à écouter, donner des informations, consulter<br>Peu de groupes touchés   | Participation jusqu'au niveau 5 du tableau 6.2, c'est-à-dire impliquant aussi participer à la détermination des priorités, l'analyse et la recherche de consensus.<br>Beaucoup de groupes touchés  |  |
| <p style="text-align: center;"><b>POUR :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faibles coûts de la participation</li> <li>• Peu d'attentes locales soulevées</li> <li>• Relativement rapide</li> <li>• Détails techniques</li> <br/> <li>• Rigueur technique</li> <li>• Direction claire du processus</li> <li>• Gestion facile de la stratégie</li> <li>• Donne des orientations précises</li> <li>• Forte contribution du sommet</li> <li>• Peu de conflits pendant la préparation</li> <li>• Comprise par les donateurs</li> <li>• Possibilité d'impact politique rapide</li> <li>• Effectuée selon des procédures routinières</li> </ul>  | <p style="text-align: center;"><b>CONTRE :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coûts plus élevés</li> <li>• Susceptible de soulever des attentes</li> <li>• Plus lente (selon les systèmes utilisés)</li> <li>• Moins de détails techniques</li> <br/> <li>• Problèmes de fiabilité</li> <li>• Direction partagée/changeante</li> <li>• Gestion complexe de la stratégie</li> <li>• Orientations moins centralisées</li> <li>• Moins de maîtrise au sommet</li> <li>• Beaucoup de conflits révélés au grand jour</li> <li>• Difficultés pour les cycles de financement</li> <li>• Impact politique plus lent mais plus sûr</li> <li>• Nécessité d'inciter à la participation</li> <li>• Lassitude des acteurs</li> <li>• Nécessité d'avoir des compétences en matière de participation</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Répartir les coûts parmi les acteurs</li> <li>• Prévoir un processus participatif progressif</li> <li>• Itération rapide au début puis plus approfondie</li> <li>• Faire appel aux compétences spécialisées (en matière d'enquêtes participatives, par exemple)</li> <li>• Cadre de jugement</li> <li>• Institutionnaliser ce cadre</li> <li>• Embaucher du personnel expérimenté</li> <li>• Davantage de suivi et de coordination</li> <li>• Renforcer les liens entre le sommet et la base</li> <li>• Aborder les conflits progressivement</li> <li>• Informer les donateurs ; projets phares</li> <li>• Grandes manifestations stratégiques par étapes</li> <li>• Prévoir des mesures d'incitation au début</li> <li>• Participation appropriée seulement</li> <li>• Embaucher et former dès le début</li> </ul> |
| <p style="text-align: center;"><b>CONTRE :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compréhension limitée du public</li> <li>• « Source d'énergie » limitée sur le plan des idées</li> <li>• Engagement limité vis-à-vis de l'exécution</li> <li>• Nécessité de « vendre » aux exécutants</li> <li>• Influence excessive des experts externes</li> <li>• Nécessité de fortes compétences techniques (intersectorielles)</li> <br/> <li>• Beaucoup d'information pertinente n'est pas recueillie</li> <li>• L'analyse/la politique risque de ne pas refléter les réalités</li> <li>• Processus faibles sur le plan des compromis du développement durable</li> <li>• Jugement de quelques « experts » seulement</li> <li>• Seul le gouvernement assure l'exécution</li> </ul> | <p style="text-align: center;"><b>POUR :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte compréhension du public</li> <li>• Dégage beaucoup d'énergie sur le plan des idées/apports</li> <li>• Fort engagement vis-à-vis de l'exécution</li> <li>• La stratégie ne surprend pas les acteurs</li> <br/> <li>• Contribution appropriée des experts externes</li> <li>• Ne dépend pas de compétences hautement scientifiques ; la participation propose des analogies</li> <li>• Découvre l'information qui compte</li> <br/> <li>• L'analyse/la politique est comparée aux réalités</li> <li>• Débouche sur des processus forts</li> <br/> <li>• Jugement le mieux fondé possible</li> <li>• Beaucoup plus d'exécution locale/privée</li> </ul>   |  |

En revanche, des processus participatifs mal gérés risquent de susciter trop d'attentes chez certains groupes. Par ailleurs, plus la participation est diverse, plus les conflits sont probables. A titre d'exemple, les participants pourraient s'imaginer que :

- n'importe quel problème soulevé va automatiquement être traité comme un domaine d'action prioritaire ou être résolu dans l'immédiat
- toutes les parties prenantes devront se mettre d'accord (consensus total) avant que le processus n'aille plus avant
- les récompenses ou incitations concrètes se poursuivront tout au long des itérations du processus participatif
- les choses changeront rapidement ou qu'un coup de fouet sera donné au développement dans un certain endroit (projets de développement, infrastructures ou services nouveaux ou retapés, ...)
- les fonctionnaires et les personnalités politiques seront toujours disponibles et bienveillants, même si les actions conseillées ou les résultats ne sont pas politiquement opportuns ou acceptables
- suffisamment d'efforts vont également être consacrés aux actions moins prioritaires pour le groupe dans son ensemble mais très importantes pour une minorité de parties prenantes
- le respect accordé aux opinions des participants à la base, comme les niveaux de confiance atteints pendant les premières phases de la participation, sera maintenu
- toutes les parties prenantes participeront à chaque étape et chaque activité du processus stratégique
- les mêmes groupes de parties prenantes seront représentés dans toutes les activités du processus stratégique.

Toutes ces attentes (auxquelles on ne pourra pas forcément répondre) devront être gérées pour éviter le désenchantement et la colère. Il importe de faire comprendre aux participants, dès le début, jusqu'à quel échelon de la hiérarchie décisionnelle leurs recommandations vont ou pourront parvenir. L'un des échecs de la participation se rapporte au désenchantement qui s'installe à cause des attentes peu réalistes quant à l'envergure et la rapidité des changements de politique ou de plan pouvant être provoqués par la participation.

L'une des solutions consiste à débattre ouvertement des coûts et avantages (voir ci-dessus) tout en continuant à assurer de bonnes communications et chercher à développer la coordination entre les parties prenantes. Ceci aide à révéler au grand jour les attentes et les réalités, pour qu'on puisse enfin négocier avec les parties prenantes clés des objectifs, normes et cibles réalistes. Il y a également d'autres moyens de faire face aux attentes peu réalistes (Higman et al, 1999) :

- Dès le début, *bien préciser ce qui pourrait être possible* à court, à moyen et à long terme
- Embaucher/collaborer avec des gens qui *comprennent les enjeux locaux*
- Veiller à ce que les membres clés du personnel stratégique aient une *vision cohérente* du champ d'action de la stratégie. L'existence d'opinions divergentes parmi les membres du personnel risque d'embrouiller les autres parties prenantes
- *Respecter les différents points de vue* et garder ouvertes les voies de communication
- Maximiser les contacts *réguliers et face à face* avec les parties prenantes

- Veiller à la *continuité des approches* et au maintien en poste des membres du personnel devant collaborer avec les parties prenantes
- Essayer de *résoudre les problèmes avant qu'ils n'échappent à tout contrôle*
- Consacrer *beaucoup de temps* aux processus de consultation et encourager les parties prenantes à se concentrer sur les priorités
- En ce qui concerne les initiatives visant à accroître les avantages pour les parties prenantes, *commencer par l'expérimentation* dans un seul domaine, veillant à ce que les parties prenantes soient associées à la planification
- *Autoriser l'adaptation et la souplesse* des opérations touchant les parties prenantes.

#### 6.4.4 *L'échelle et l'articulation*

Un processus stratégique va sans doute supposer la collaboration de différentes couches de parties prenantes à différents niveaux, comme par exemple un noyau de groupes entouré d'une périphérie servant en quelque sorte de « banc d'essai » et d'autres groupes chargés d'aborder (initialement) des aspects séparés des problématiques clefs. Il convient également de prévoir la possibilité d'inviter la participation d'autres acteurs au processus pour le cas où des lacunes apparaîtraient. Les « boucles de rétroaction » reliant les différents niveaux (local, national, international) et les différentes stratégies (stratégies sectorielles pour la biodiversité et les forêts, SNDD, etc.) contribuent au dialogue et à la prise de décisions. Au moment d'identifier les options et les modalités de mise en application des résultats, la participation des groupes susceptibles de prendre part à cette mise en application est d'une importance critique.

#### 6.4.5 *La représentation, la sélection et les intermédiaires*

Bien *sélectionner les participants* représente peut-être l'étape plus critique de l'établissement d'un processus stratégique. La composition du groupe déterminera à la fois la légitimité de la stratégie et son aptitude à développer de nouvelles idées, donner des aperçus et dégager un consensus relatif aux actions. La représentativité, l'échantillonnage et le degré de participation sont des questions clefs à cet égard. Il convient de trouver le juste milieu : assurer la participation la plus large possible pour forger un consensus étendu et durable tout en évitant de surcharger les capacités d'animation et de gestion des organisateurs du processus stratégique.

Il importe surtout de définir des *critères transparents pour l'identification des groupes de parties concernées*, de sélectionner les entités qui seront invitées à représenter ces groupes dans le processus stratégique. Tous les groupes de parties prenantes, qu'ils participent ou non, ainsi que le grand public, devront être informés de ces critères, notamment :

- Dans quelle mesure les représentants s'identifient essentiellement au groupe en question (plutôt qu'à d'autres intérêts)
- La légitimité des représentants des parties prenantes au sein du groupe d'intérêt concerné et leur responsabilité devant ce groupe
- Les arrangements équitables au sein des groupes de parties prenantes représentés – processus démocratique d'élection/désignation des représentants, devoir de rendre compte, ...

*Les efforts pour assurer une représentation large et équilibrée – surtout pour compenser les inégalités de pouvoir...*

- L'expertise que certains organismes/particuliers pourront apporter au processus
- L'engagement envers le processus stratégique
- Les antécédents d'intervention dans des processus touchant une pluralité de parties prenantes.

Les communautés ont un droit fondamental à l'auto-détermination qu'il convient de respecter. Quand un accord est susceptible d'affecter la vie future d'un groupe de parties prenantes, celui-ci a le droit de dire « non » même s'il est minoritaire. Les membres du groupe doivent toutefois écouter tous les arguments et prendre part aux discussions avant de prendre une décision.

Il importe d'assurer l'inclusion de *représentants* non seulement des utilisateurs de services mais aussi des groupes d'intérêt traditionnellement sous-représentés dans les efforts de planification. Dans son guide à la planification des programmes Action 21 locaux, ICLEI (1996) suggère de préparer une matrice pour identifier les partenaires des groupes de parties prenantes et des groupes de travail (Figure 6.4), ainsi qu'une liste de contrôle permettant de vérifier que la représentation est inclusive en vue de la planification efficace du développement durable (Encadré 6.12).

**Encadré 6.12: Liste de contrôle pour la sélection des partenaires  
– Action 21 locale**

**Veiller à la représentation des :**

1. Groupes sous-représentés
2. Utilisateurs de services – les personnes qui utilisent les services et en sont touchés
3. Prestataires de services – les personnes qui maîtrisent et gèrent les services ou systèmes de prestation
4. Parties ayant des compétences particulières se rapportant aux services ou thèmes concernés
5. Parties dont les intérêts sont touchés par le service et le système de prestation.

**En sélectionnant les partenaires, prendre en considération :**

1. La nature du travail confié aux partenaires
2. La nécessité de créer une masse critique d'organisations et de particuliers ayant la volonté politique de passer à l'action
3. Le degré d'inclusion que l'on souhaite garantir
4. Les compétences, les connaissances et l'expérience pouvant être apportées par les différents particuliers et organisations
5. L'inclusion des parties qui devront participer à la mise en œuvre des plans arrêtés
6. L'inclusion d'organisations ou de particuliers jouissant d'une certaine crédibilité auprès de leur public.

Source : ICLEI (1996)

La représentativité et la légitimité des représentants des parties prenantes a suscité beaucoup de débats. Comme le constate UNED Forum (2001), l'attention s'est surtout concentrée sur les ONG,

**Figure 6.4: Identifier les partenaires des groupes de parties prenantes et des groupes de travail** (Source: Adaptation d'ICLEI, 1996)

| PARTENAIRES POTENTIELS   | COMPOSANTES DU DEVELOPPEMENT DURABLE   |  |   |
|--|--|--|---|
|  | 1 Développement communautaire <ul style="list-style-type: none"> <li>• Logement</li> <li>• Services d'assistance sociale</li> <li>• Sécurité publique</li> </ul> | 2. Développement économique <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transports</li> <li>• Emploi</li> <li>• Tourisme</li> </ul> | 3. Développement des écosystèmes <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maîtrise de la pollution</li> <li>• Espaces verts</li> <li>• Gestion des déchets</li> </ul> |
| <b>A. Résidents</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Groupes spécifiques (femmes, jeunes, autochtones)</li> <li>• Responsables communautaires</li> <li>• Ménages</li> <li>• Enseignants</li> </ul>                 |  |  |   |
| <b>B. Organisations communautaires</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coalitions</li> <li>• Groupes religieux</li> <li>• Groupements féminins</li> <li>• Groupes d'intérêt spécifique</li> </ul>                 |  |  |   |
| <b>C. Secteur indépendant</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG</li> <li>• Universités</li> <li>• Médias</li> <li>• Partis politiques</li> <li>• Syndicats et organisations ouvrières</li> </ul>                |  |  |   |
| <b>D. Secteur privé/des entreprises</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agences de services environnementaux</li> <li>• Petites entreprises/coopératives</li> <li>• Banques</li> </ul>                            |  |  |   |
| <b>E. Gouvernement local et associations</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elus</li> <li>• Personnel administratif</li> <li>• Personnel/opérations sur le terrain</li> <li>• Associations régionales</li> </ul> |  |  |   |
| <b>F. Gouvernement national/régional</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Commission de planification</li> <li>• Services publics</li> <li>• Prestataires de services</li> <li>• Agences financières</li> </ul>    |  |  |   |

*« qui sont nombreuses, surtout quand elles font partie de réseaux ONG, à étudier des mécanismes d'autogestion pour que des processus démocratiques, transparents et réellement participatifs soient le fondement de leur mandat. Les systèmes de certification représentent une autre solution possible, mais la question de savoir qui doit administrer ou contrôler les organismes de certification reste ouverte. Il ne faut pourtant pas oublier que ces questions ne s'adressent pas aux seules ONG, mais aussi à d'autres secteurs de la société civile : les milieux d'affaires, les syndicats, les collectivités locales, les femmes, etc. ».*

Quand des groupes d'intérêt particuliers ne sont pas organisés, on peut assurer leur participation grâce aux *intermédiaires ou substituts*, c'est-à-dire un groupe, une organisation (une ONG) ou une personne étroitement lié aux parties concernées et capable de représenter leurs points de vue et intérêts pendant le processus stratégique. A titre d'exemple, au Nigéria, des animatrices se sont substituées aux paysannes lors d'un atelier national de planification sur les femmes et l'agriculture (Banque mondiale, 1996).

*La participation volontaire* des parties prenantes est d'une importance capitale. Il est indispensable de bien informer les parties prenantes, suffisamment à l'avance, pour qu'elles puissent décider de l'opportunité de participer. Elles doivent être informées sur le rôle qu'elles pourront jouer dans le processus stratégique ou un groupe donné, le temps qu'elles seront appelées à y consacrer, le volume de travail, les déplacements que cela suppose et ainsi de suite. Le droit de refuser si elles sont mécontentes des arrangements doit leur être reconnu (voir l'encadré 6.13).

#### **Encadré 6.13: La sélection transparente des représentants des parties prenantes**

*« Les groupes de parties prenantes doivent adopter des procédures transparentes de sélection de leurs représentants dans le contexte du processus stratégique, à l'intérieur comme à l'extérieur de celui-ci. Par ailleurs, les élections ou les critères de sélection, comme les critères servant à identifier les personnes compétentes par rapport aux thèmes étudiés, doivent être transparents pour ceux qui ne sont pas membres du groupe. Le processus d'identification des personnes qui vont représenter les groupes est d'autant plus facile s'il existe des procédures d'élection ou de sélection au sein des réseaux et associations de parties prenantes – élection des coordinateurs de comités ONG, désignation de représentants des différents groupes d'acteurs (industrie, syndicats, etc.) dans des processus spécifiques. Les autres participants doivent être autorisés à exprimer les doutes qu'ils pourraient avoir à propos des critères adoptés par d'autres parties prenantes.*

*Il importe de prévoir un nombre équilibré de participants de chaque groupe d'intérêt et, dans certains cas, de chaque courant d'opinion. Les groupes de parties prenantes doivent être tenus de respecter certains critères d'équilibre au sein de leurs délégations : représentation équilibrée des différentes régions, des hommes et des femmes, etc. De préférence, les mêmes personnes devraient représenter les groupes d'intérêt tout ou long du cycle stratégique. S'il s'avère indispensable de remplacer certains représentants, les remplaçants doivent être bien informés et présentés au groupe ».*

Source : UNED Forum (2001)

C'est souvent au cours du processus de sensibilisation qui précède l'élaboration d'une stratégie que les partenaires potentiels prennent conscience de l'enjeu. Le cas du Plan



national d'action sur la biodiversité, au Guyana, sert d'exemple ici. Pendant l'étape de formulation, on a expliqué aux partenaires potentiels, en termes concrets, l'intérêt de la conservation de la biodiversité et le rôle qu'ils pourraient jouer, ce qui leur a permis de comprendre qu'ils étaient matériellement intéressés, eux aussi, à la conservation de la biodiversité (Tableau 6.5.).

**Tableau 6.5: Intérêts et rôles des parties prenantes : le cas du Plan d'action national sur la biodiversité, Guyana** (Source: GEPA, 1999)

| <b>GROUPE D'ACTEURS</b>                                   | <b>INTERET POUR LA BIODIVERSITE</b>  | <b>ROLE DANS LA BIODIVERSITE</b>  |
|---|--|---|
| Grand public  | Faisant partie du patrimoine national, la biodiversité est un bien appartenant à tous les citoyens   | Entreprendre des actions au niveau local et à d'autres niveaux pour conserver la biodiversité et l'utiliser judicieusement ; appuyer différentes actions du Plan  |
| Organismes publics responsables des ressources naturelles | Autonisation de l'accès à la biodiversité et autres ressources touchant la biodiversité  | Préserver la biodiversité ; minimiser l'impact de l'utilisation des ressources sur la biodiversité, assurer la planification au niveau national   |
| Agence de réglementation environnementale                 | Suivi de l'impact des activités de développement sur la biodiversité ; réglementation de l'accès ; élaboration des politiques ; législation et mécanismes administratifs, promotion d'une prise de conscience publique | Etablir un cadre pour l'utilisation durable et la préservation de la biodiversité, améliorer les connaissances et les attitudes du public en matière de biodiversité, assurer la planification au niveau national |
| Administrations régionales et locales                     | Entretien et utilisation des ressources de la biodiversité   | Préserver la biodiversité, assurer la planification régionale et locale, promouvoir une prise de conscience publique  |
| Entités du secteur privé                                  | Utilisation de la biodiversité et autres ressources ; soutien des recherches et de la planification  | Mettre en œuvre des actions de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité, soutenir les différentes actions du Plan   |
| Communautés locales                                       | Utilisation de la biodiversité pour la subsistance et les activités commerciales   | Préserver la biodiversité, fournir de l'information et échanger des connaissances   |
| Universités   | Recherches, formation, sensibilisation du public vis-à-vis du développement durable  | Fournir des informations scientifiques sur la biodiversité, améliorer les connaissances du public   |
| Bailleurs de fonds  | Conservation, recherches et utilisation durable de la biodiversité   | Apporter un concours financier et technique aux actions pour la biodiversité  |
| Médias  | Information sur la biodiversité en tant que ressource naturelle et patrimoine national   | Favoriser la prise de conscience publique relative à la biodiversité  |
| Organisations non-gouvernementales                        | Promotion d'actions en faveur de la préservation et de l'utilisation durable de la biodiversité ; sensibilisation du public  | Soutenir les actions en matière de biodiversité ; plaider en faveur de la biodiversité ; favoriser la prise de conscience publique  |

*...auront comme récompense un processus stratégique crédible et durable*

La légitimité d'un processus stratégique est en forte corrélation avec la compréhension des parties prenantes du but et du champ d'action de la stratégie, des modalités de leur participation et des interactions. Elle sera entamée si des parties prenantes clefs se distancient du processus, si elles sont marginalisées ou si elles se sentent marginalisées. Si ce phénomène commence à se manifester, il vaut sans doute mieux réexaminer la conception du processus et/ou déterminer la légitimité qu'il peut revendiquer pour le mener en tenant compte des restrictions.

#### 6.4.6 L'infrastructure, l'organisation et le cadre juridique de la participation

Pour que la participation soit efficace, l'infrastructure de base doit être en place (voir section 6.3).

*Quand les structures participatives ne sont pas robustes, on peut expérimenter plusieurs types de dispositifs nouveaux*

*Utilisation des structures existantes* : Plus les structures et mécanismes de participation existants sont bien développés et couramment utilisés (voir le tableau 6.6), plus ils ont de chances d'être rentables. Si les capacités de gestion sont faibles et les mécanismes participatifs sont déficients, le nombre de participants peut être limité au début – à condition de l'augmenter plus tard pendant l'élaboration et la répétition des différentes tâches stratégiques.

**Tableau 6.6: Exemples de structures/institutions et méthodologies participatives**

| Structures/institutions participatives   | Méthodologies participatives   |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Système de planification</li> <li>• Structures traditionnelles (systèmes villageois, religieux, ...)</li> <li>• Système d'enseignement/universitaire</li> <li>• Système de vulgarisation</li> <li>• Arts/théâtre</li> <li>• Médias</li> <li>• Système politique</li> <li>• Conseils nationaux pour le développement durable</li> <li>• Forums de discussion (formels, informels, professionnels, etc.)</li> <li>• Groupements féminins</li> <li>• Syndicats</li> <li>• Coopératives</li> <li>• Organismes politiques ou systèmes de négociation officiels multi-pays</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apprentissage et action participatifs</li> <li>• Enquêtes sur les ressources</li> <li>• Audits « verts »</li> <li>• Méthodologies de planification, évaluation des incidences sur l'environnement, etc.</li> <li>• Recherche de consensus et négociation de compromis</li> <li>• Méthodes traditionnelles de résolution de conflits, etc.</li> <li>• Communications et techniques d'information (émissions radio où les auditeurs sont appelés à téléphoner, réseaux e-mail, etc.)</li> <li>• Dialogue participatif</li> <li>• Groupes thématiques</li> <li>• Tables rondes</li> <li>• Séminaires/ateliers/groupes de travail</li> <li>• ESE et ASE (voir section 5.3.9)</li> </ul> |

Néanmoins, là où ces structures participatives font défaut ou sont faibles/inefficaces, il est généralement nécessaire d'en établir de nouvelles – même si c'est à titre informel ou ponctuel. Dans la pratique, si elles marchent bien, elles ont des chances de se maintenir pendant les cycles ou itérations successifs de la stratégie. Nous énumérons quelques exemples ci-après :

- les comités spéciaux
- les groupes qui discutent d'un thème ou d'une problématique donnée

- les tables rondes qui discutent des problèmes communs ou intersectoriels
- les comités chargés d'aborder certains problèmes
- les associations sectorielles et professionnelles – sociétés agricoles ou horticoles, associations d'ingénieurs ou de planificateurs, ...

*Le cadre juridique de la participation* est d'une importance capitale dans les domaines évoqués ci-dessus. La participation du public repose sur les principes de la liberté d'expression, du droit à un environnement sain et aux moyens d'existence sécurisés. L'exercice des droits passe par l'existence d'un cadre juridique sans ambiguïté - que l'on associe plus souvent aux systèmes d'aménagement du territoire de la plupart des pays et à certaines lois portant sur l'EIE. Plus particulièrement, le cadre juridique doit autoriser : l'accès du public à l'information détenue par les instances publiques, la participation aux processus décisionnels, le recours aux autorités judiciaires et administratives. Pour que les dispositions ne soient pas purement symboliques, elles doivent être étayées par des procédures efficaces, notamment la condition du consentement préalable en connaissance de cause, la notification en temps voulu des décisions imminentes, les voies officielles pour objecter et faire appel. Les stratégies performantes ont généralement mis en place des procédures *ad hoc* là où les procédures législatives sont absentes ou insuffisamment appliquées (REC, 1994b).

*Le cadre juridique de la participation existe peut-être déjà...*

Conscients de la nécessité de garantir la participation, certains pays ont promulgué des lois pour promouvoir une participation plus large, notamment des groupes souvent marginalisés par rapport au processus décisionnel. Plusieurs pays en développement ont introduit, ces dernières années, des mécanismes participatifs au moment de décentraliser leurs systèmes de planification (voir l'encadré 6.21). A titre d'exemple, la loi sur la participation populaire, en Bolivie, favorise la décentralisation administrative et cherche à permettre aux municipalités et aux citoyens (notamment dans les zones isolées) d'exercer davantage d'autorité en ce qui concerne les services d'assistance sociale et les infrastructures de base (Encadré 6.14).

*...ou pourrait être élaboré – éventuellement grâce au processus stratégique lui-même*

Une approche innovante et utile, adoptée par les Etats membres de l'Organisation des Etats des Caraïbes orientales (OECE), a tiré parti des synergies de la collaboration intergouvernementale. Les Etats membres de l'OECE sont de petits pays souffrant de contraintes dans le domaine des ressources humaines et des capacités institutionnelles. Au cours d'un processus très complexe et long, s'étalant sur plus de trois ans, l'OECE a élaboré la Charte environnementale des Caraïbes orientales. Légalement contraignante et officiellement adoptée en 2001, la Charte engage les signataires à introduire des systèmes et structures de planification participative (Encadré 6.15). Tous les ministres chargés de la politique et de la gestion environnementales dans chaque Etat membre, des représentants des instances gouvernementales et intergouvernementales, des ONG et des donateurs ont participé à la rédaction. Ils ont collaboré sous l'égide du Comité de politique environnementale (CPE) des ministres OECE.

Les obligations des Etats membres sont explicites et le suivi de la mise en œuvre est effectué lors des réunions du CPE. Cette approche sous-régionale a permis à huit pays ayant des infrastructures judiciaires et autres ressources limitées d'élaborer un instrument facilement adaptable aux conditions nationales. Les pays OECE cherchent, grâce à cette stratégie, à réaliser ensemble ce qu'il aurait été difficile ou impossible (pour certains Etats membres) de réaliser individuellement.

*L'état des relations entre le gouvernement et la société civile est un élément pouvant favoriser ou bien entraver la participation*

*Les relations entre le gouvernement et la société civile* détermineront les modalités pratiques de la participation et ce que la participation pourra accomplir. Là où ces

### Encadré 6.14: La loi sur la participation populaire, Bolivie

Avant 1995, des groupes autochtones et des paysans, représentant 42% de la population bolivienne, vivaient dans des communautés rurales dispersées, en l'absence de tout mécanisme officiel de gouvernance et sans accès aux ressources nécessaires pour satisfaire les besoins humains fondamentaux. Hormis ces résidents des zones isolées, il y avait beaucoup plus d'Indiens et de paysans installés dans les zones urbaines, notamment La Paz, Santa Cruz et Cochabamba, où ils se retrouvaient face au chômage et à la pauvreté écrasante, recevant souvent peu ou pas d'assistance de la part des municipalités.

La loi sur la participation populaire (1994), mise en application en 1995, institue un programme de décentralisation qui divise les provinces du pays en 314 sections, dotée chacune d'un gouvernement municipal localement élu. Une grande partie des municipalités a dû être créée à partir de zéro. Elles sont responsables des infrastructures physiques dans leur territoire (santé, éducation, culture, sports, routes communales, périmètres irrigués). Pour éviter que les élections ne constituent la seule possibilité de participer, la nouvelle loi reconnaît à chaque communauté le droit de créer une organisation représentative de la société civile. Les organisations territoriales de base (*organizaciones territoriales de base* – OTB) ont des droits et des obligations spécifiques dans leur municipalité (Tableau 6.7). Les membres de l'OTB doivent représenter une communauté donnée et chaque OTB doit élire son représentant au comité de surveillance municipal. Ce dernier élabore les propositions des villages et gère le budget municipal, exerçant ainsi un « contrôle social » sur la bonne gestion des affaires municipales.

**Tableau 6.7 : Les droits et obligations des OTB**

| <b>Droits des OTB</b>   | <b>Obligations des OTB</b>  |
|---|---|
| 1. Proposer, maîtriser et surveiller la prestation des services publics conformément aux besoins de la communauté   | 1. Identifier, fixer les priorités, participer et collaborer à la mise en œuvre et l'administration des travaux publics favorisant le bien-être collectif |
| 2. Participer et promouvoir des actions relatives à la croissance et à la préservation de l'environnement et de l'équilibre écologique, ainsi qu'au développement durable | 2. Contribuer à l'entretien et la protection des biens publics, municipaux et communautaires  |
| 3. Représenter la communauté en vue de faire modifier les actions, décisions, travaux publics ou services entrepris par le gouvernement municipal                         | 3. Mettre à la disposition des communautés les comptes rendus de leurs actions dans le territoire   |
| 4. Proposer le remplacement ou l'approbation des autorités responsables de l'enseignement et des services médicaux dans la municipalité                                   | 4. Introduire des recours administratifs et judiciaires en défense des droits qui leur sont reconnus par la loi   |
| 5. Accéder à l'information concernant les ressources destinées aux efforts de participation populaire   | 5. Promouvoir l'accès équitable des hommes et des femmes aux différents niveaux de représentation politique   |

La loi affecte 20% des recettes de la république aux municipalités (85% pour les projets et 15% pour l'administration) en prenant pour base l'habitant, afin que les habitants des zones isolées (42% de la population) puissent maîtriser davantage les services d'assistance sociale et les infrastructures de base (les grandes villes recevaient auparavant la plus grande partie des crédits gouvernementaux).

Parallèlement, la loi sur la réforme de l'enseignement définit huit mécanismes (conseils) différents de participation populaire, créés et gérés par les municipalités. Il y en a deux qui

sont créés directement par les OTB, pour que ces représentants de la société civile puissent accéder à la planification, au développement et à l'encadrement des activités et services d'enseignement. D'autres conseils, composés de particuliers, de représentants gouvernementaux et de professionnels de l'enseignement, sont chargés de veiller à l'accomplissement des objectifs du processus de réforme. Il existe même des conseils de groupes indiens chargés de surveiller l'introduction du bilinguisme et du multiculturalisme dans le système d'éducation. Ces mécanismes visent à assurer que, tout en respectant les directives nationales en matière de normes et d'objectifs, le nouveau système d'éducation dans chaque municipalité est établi et contrôlé par un partenariat entre les citoyens et le gouvernement local.

Les conseils municipaux fonctionnent, mais dans beaucoup de municipalités c'est l'élite urbaine qui s'est fait élire et les conseillers ne sont donc pas représentatifs de la majorité de la population rurale. Le fonctionnement des comités de surveillance n'est pas optimal dans de nombreuses municipalités. Les distances sont si grandes que les membres ont du mal à se réunir mais, ce qui est plus important, ces comités sont des structures artificielles qui n'ont pratiquement rien à voir avec les réalités dans beaucoup de zones rurales. Ils n'ont pas de rôle naturel à jouer, car il existe depuis longtemps des conseils d'autorités au niveau villageois (les conseils villageois élus). Le fonctionnement de ces conseils étant généralement consensuel, il n'est pas rare de voir tous les membres du conseil des autorités se pointer aux réunions du conseil municipal, dont les membres sont des résidents urbains. Ces derniers sont contrariés par la présence des villageois venus plaider en faveur de certains projets ou actions et ils s'en remettent à la loi pour la conduite des opérations. La différence entre les deux systèmes sociaux est flagrante.

La loi sur la participation populaire se proposait de changer les structures de pouvoir nationales et locales, de reconnaître, théoriquement du moins, la population autochtone rurale et ses organisations sociales, marginalisées depuis des siècles. La nouvelle loi n'a pas encore atteint son but. Les partis politiques continuent de garder la mainmise sur le pouvoir en Bolivie, au niveau tant national que local, ce qui tend toujours à exclure les autochtones.

Sources: Andersson (1999) ; IADB (1996)

### **Encadré 6.15: Garantir la participation par la loi – les principes de la Charte environnementale des Caraïbes orientales**

Certains principes de la Charte contraignent les Etats membres à garantir la participation par la législation nationale :

#### **Principe 4 : Veiller à la participation sérieuse de la société civile à la prise de décisions**

Chaque Etat contractant s'engage à :

- (a) établir, renforcer et promouvoir des structures et procédures institutionnelles assurant une large participation de la société civile à la conception, l'exécution et l'évaluation des processus décisionnels et des programmes
- (b) protéger le droit de tous à demander, recevoir et diffuser des informations claires et opportunes sur les questions environnementales et sur tous les plans et activités de développement auxquels ils sont intéressés et qui sont susceptibles d'affecter leur vie
- (c) garantir le droit de tous les intéressés à transmettre aux autorités compétentes leurs commentaires sur les activités proposées, avant la prise d'une décision officielle
- (d) prévoir la possibilité, pour les organisations, les communautés et les particuliers, d'exprimer leurs idées et d'échanger de l'information et des connaissances traditionnelles

en matière de gestion de l'environnement, tout en facilitant leur participation effective à la formulation, l'adoption et la mise en application des décisions qui affectent leur vie.

#### **Principe 18 : Mise en application**

Chaque Etat contractant s'engage à :

- (a) adopter la Stratégie de gestion environnementale des Caraïbes orientales (ci-après SGECO) des Etats contractants pour guider la mise en application des principes établis par la présente charte
- (b) collaborer de bonne foi avec les autres Etats contractants pour optimiser les résultats des politiques et actions environnementales se rapportant à l'exploitation des ressources naturelles transfrontalières, ainsi que pour prévenir ou atténuer les problèmes environnementaux transfrontaliers
- (c) communiquer des informations opportunes et pertinentes sur tous les aspects des principes de la Charte à d'autres Etats intéressés et aux personnes susceptibles d'être touchés par des activités de développement prévues ou en cours
- (d) appliquer des normes égales à tout moment, quand il s'agit d'aborder les incidences ou les effets négatifs sur l'environnement de l'exploitation des ressources naturelles transfrontalières
- (e) travailler de concert avec les autres Etats contractants pour mettre en application les principes énoncés dans la présente charte
- (f) veiller à ce que les actions requises, esquissées sous la rubrique Engagements et figurant en annexe à la présente charte, soient vigoureusement poursuivies.

#### **Principe 19 : Obligations des Etats contractants**

Chaque Etat contractant répondra des objectifs, engagements et principes connexes garantis dans la présente charte et est tenu d'adopter les mesures législatives ou autres qui s'imposent pour mettre à exécution les dispositions de la présente charte.

Source : OECO (2001)

relations sont bonnes, les chances d'élaborer des stratégies efficaces de développement durable sont bonnes aussi – et vice versa. Il est indispensable de renforcer l'interaction entre le gouvernement et les groupes non gouvernementaux – le processus stratégique lui-même peut entraîner une amélioration progressive à cet égard. La poursuite de la durabilité appelle aussi à renforcer les institutions démocratiques et les instances élues d'un pays, notamment les assemblées parlementaires.

*Le secrétariat de la stratégie devrait coordonner les processus participatifs...*

Le Secrétariat SNDD (Chapitre 4) ou n'importe quel autre organisateur de conférences, de manifestations et autres rencontres doit réfléchir aux horaires et lieux de réunion, aux moyens de transport, voire aux dispositions à prendre en matière de prise en charge d'enfants et d'accès pour les handicapés, et faire connaître les arrangements. Il y aura presque toujours des obstacles à la participation effective de certaines parties prenantes, pour des raisons culturelles, religieuses et autres, et des activités spéciales devront vraisemblablement être organisées pour qu'elles puissent apporter leur contribution. Le secrétariat doit se garder de prendre des décisions unilatérales qui limitent la diversité ou le nombre de participants ou qui supposent une certaine composition des groupes. Il incombe plutôt au comité de pilotage, qui doit être représentatif des principaux groupes d'intérêt, de relever ce défi.

#### 6.4.7 Planifier la participation aux stratégies

L'expérience de deux décennies de planification stratégique a permis d'identifier plusieurs conditions préalables d'une participation sérieuse (section 6.4.1). En l'absence d'une planification adéquate, ces conditions ne seront pas réunies à temps et les avantages de la participation ne se concrétiseront pas : certains groupes d'intérêt risquent d'être exclus, les tâches complexes que suppose l'organisation de la participation d'être sous-estimées. Il convient donc d'accomplir certaines tâches, éventuellement sous la coordination du secrétariat SNDD, avec un proto-groupe de parties prenantes :

*...y compris la planification de la participation*

(a) *Recenser les thèmes* qui devront vraisemblablement être abordés pendant le processus stratégique et par différents groupes de parties prenantes : questions sectorielles, inter-sectorielles, relatives au développement durable, etc.

(b) *Identifier les principaux niveaux* auxquels des changements s'imposent pour aborder les problématiques ci-dessus – normalement les niveaux national, provincial et local.

(c) *Analyser les parties prenantes* : (voir section 5.2) pour déterminer la représentativité, les intérêts, la dynamique et les rapports de force.

La définition initiale des thèmes stratégiques, des niveaux et des parties prenantes (tâches a, b, c) ne doit pas être du seul ressort d'un service gouvernemental ou d'une organisation de coopération au développement. Il importe d'y associer les parties prenantes pour assurer une véritable appropriation locale, car les conclusions tirées des tâches a, b et c conditionneront le choix des structures et méthodologies de participation, ainsi que les incitations à la participation qu'il convient de prévoir.

(d) *Choisir les structures et méthodologies de participation*. La structure ou la méthodologie précise utilisée à un moment donné dans le cadre d'une stratégie est fonction de :

- (i) la *tâche stratégique concernée* (collecte de données, analyse, prise de décisions, mise en œuvre, suivi, etc.)
- (ii) la *maturité de la stratégie* (le nombre de cycles ou de réadaptations de la stratégie)
- (iii) la nature des *liens horizontaux/verticaux* et des acteurs concernés.

L'encadré 6.5 énumère quelques *structures participatives* qui sont souvent bien adaptées à certains groupes. À en croire les expériences jusqu'ici, les structures participatives les plus prometteuses, pour la plupart des tâches stratégiques, seraient le système de planification, les structures traditionnelles (systèmes villageois, religieux, ...), les voies existantes de participation populaire dans des secteurs particuliers (hygiène publique, éducation des adultes, vulgarisation agricole), les comités spécialement créés, les tables rondes et autres groupes constitués afin de tirer parti de la dynamique de groupe. En ce qui concerne les tâches de communication, information, éducation et suivi, les structures suivantes se sont avérées utiles : le système d'enseignement, les services de vulgarisation, les ateliers et conférences, les arts/théâtre, les médias.

Il est probable que la structure gouvernementale de planification et d'administration, ainsi que le système politique, détermineront en large mesure les possibilités, pour

une stratégie, non seulement de s'en remettre à la fois aux cadres de planification stratégique et aux autres initiatives locales, mais aussi de passer par les structures décentralisées existantes. Ces éléments détermineront également, en partie, les dispositifs participatifs et multidisciplinaires qu'il est possible de combiner.

Le tableau 6.8 énumère quelques méthodologies participatives utiles, dont la description figure dans la section 6.5. Dans la plupart des pays, l'emploi d'une grande partie de ces méthodologies sera relativement récent et les compétences à cet égard seront limitées, d'où l'importance de prévoir le renforcement des capacités.

**Tableau 6.8 : Exemples de méthodologies de participation aux tâches stratégiques<sup>4</sup>**

| Tâches   | Méthodologies   |
|--|---|
| Enquête, analyse et suivi                      | Enquête participative, y compris les enquêtes participatives sur les ressources et les audits « verts »   |
| Prise de décisions                             | Recherche du consensus, négociations, méthodes traditionnelles (de résolution des conflits, etc.)   |
| Mise en œuvre                                  | Accords volontaires (pactes, ...) et gestion commune  |
| Communication, information, éducation et suivi | Séminaires, ateliers, entretiens, émissions radio où les auditeurs sont invités à téléphoner, sites Web, réseaux e-mail, expositions, pièces de théâtre |

*(e) Assurer la communication, l'information et l'éducation*

La mise en œuvre des aspects participatifs d'une stratégie est impossible en l'absence d'un public éthiquement motivé, instruit et socialement conscient. Cependant, dans de nombreux cas, le public au niveau local ne comprend pas ou ne s'intéresse tout simplement pas à la problématique du « développement durable » telle qu'elle est actuellement discutée dans les forums au niveau national. Evidemment, un processus d'éducation et de consultation réciproques s'impose pour que le concept du développement durable soit compris au plan local. Le septième chapitre examine l'enjeu de taille que constitue la communication du « développement durable », ainsi que les processus de communication, d'information et d'éducation qui sont les compléments essentiels et les précurseurs de la participation à une stratégie.

*La participation prend du temps et il peut arriver que les instances gouvernementales aient besoin d'expérimenter la participation entre elles avant de pouvoir interagir avec d'autres*

*(f) Prévoir l'introduction progressive et la coordination*

Un processus stratégique axé sur la participation sera inévitablement plus lent, mais l'expérience montre qu'il sera nettement meilleur qu'un processus sans participation (Bass et al. 1994 ; Carew-Reid 1997, Lopez Ornat 1997, Wood 1997). Nous devrions nous attendre à ce qu'une SNDD progresse d'une manière et dans des délais fixés par

<sup>4</sup> Spencer (1989) propose un recueil de méthodes participatives à l'intention des entreprises. Le livre examine d'un œil critique la technologie de la participation et donne des conseils utiles sur le plan pratique.



les principaux processus stratégiques, selon le rythme de la consultation par les parties prenantes de leur public et de la conclusion d'accords. La recherche du consensus et la résolution des conflits peuvent prendre beaucoup de temps ; l'expérience passée indique qu'il faut généralement envisager de s'attaquer d'abord aux questions les *moins* controversées.

Le développement durable suppose des changements assez radicaux des rôles institutionnels. Dans certains cas, les gouvernements ont intérêt à mettre l'accent d'abord sur l'intégration des ministères et des services, avant d'amorcer un processus participatif plus large avec de nombreux acteurs de la société civile et du secteur privé. Ceci s'applique notamment aux systèmes gouvernementaux dont les responsables ont compris les risques que comporte la transition des normes sectorielles centralisées vers des modes de fonctionnement plus expérimentaux, intégrés et participatifs. L'encadré 6.16 présente l'exemple de la Trinité-et-Tobago, où des protocoles d'entente ont été signés par l'entité de coordination et les organismes sectoriels pour formaliser leur collaboration.

**Encadré 6.16 : Collaboration sectorielle pour la gestion de l'environnement, la Trinité-et-Tobago**

L'Autorité de gestion environnementale (AGE) est tenue de faciliter la coopération et gérer l'environnement d'une manière qui privilégie la participation et favorise le consensus. Elle a signé plus de 30 protocoles d'entente avec une série d'organismes gouvernementaux et semi-publics ayant des fonctions relatives à l'environnement. La coopération et la collaboration officielles sont assurées au moyen de réunions régulières, avec les agents environnementaux (AE) des différents secteurs, et de systèmes spéciaux de rédaction de rapports. Les AE sont les représentants désignés des organismes ayant signé des protocoles et assurent la liaison entre l'organisme et l'AGE.

Pour une grande partie, le travail de l'AGE est réalisé par des comités consultatifs et autres, dont les membres représentent des secteurs divers, ainsi que des ONG et groupes de base.

Sources : Rapports annuels de l'AGE de la Trinité sur l'état de l'environnement et <http://www.ema.com.co.tt/main.htm>

Il s'ensuit donc que la participation doit être introduite progressivement, en commençant par les structures et méthodologies participatives déjà familières pour la plupart des participants et acceptables sur le plan scientifique et politique. Le plus souvent, on n'arrive pas, pendant le premier cycle stratégique, à cibler tous les groupes de parties prenantes ou à obtenir des informations suffisamment détaillées de leur part. Comme dans le cas du champ d'action de la stratégie, il vaut mieux passer progressivement à un niveau de participation plus ambitieux. On peut renforcer les capacités de participation tout au long du processus – en effet, ce sont ces capacités-là qui ont constitué la cible d'une grande partie des efforts de renforcement des capacités dans le contexte de nombreuses stratégies (locales) performantes.

*Il est difficile de découvrir les différents points de vue et besoins des parties prenantes...*

## 6.5 Les méthodes de participation aux stratégies

### 6.5.1 L'apprentissage et l'action participatifs

Les sciences naturelles sont la source d'un large éventail de méthodes objectives de collecte et d'analyse de données. La situation n'est pas la même en ce qui concerne la gestion, les questions sociales et la détermination des opinions : on ne peut tout de même pas coller un compteur à un paysan pour savoir ce qu'il pense !

Les spécialistes des sciences humaines ont généralement fait appel aux techniques *extractives* telles que les enquêtes sur les ménages et les questionnaires, qui permettent de sonder beaucoup de personnes et d'appliquer des techniques statistiques afin de déterminer la fiabilité des résultats. Cependant, ces méthodes ne révèlent pas les complexités locales : une grande partie des éléments contextuels permettant de comprendre les données sont systématiquement supprimés ou passés sous silence, on suppose tacitement que le sondé et le chercheur partagent les mêmes valeurs, tandis que les divisions culturelles conditionnent les réponses. De multiples facettes ne sont pas prises en compte. Gill (1993) signale l'inconvénient des entretiens et des questionnaires :

*« L'étranger produit alors un bloc-notes aux feuilles couvertes de ce qui, pour le sondé, ressemble à des hiéroglyphes incompréhensibles. Il passe ensuite à poser des questions et écrire les réponses – encore des hiéroglyphes. Le sondé ne sait pas ce qui est écrit, si ses paroles ont été comprises ou correctement interprétées. Une fois l'entretien terminé, l'enquêteur s'en va, le plus souvent pour ne jamais revenir ».*

*...mais les dispositifs PLA commencent à combler le fossé ; ils sont tout à fait compatibles avec les principes SNDD*

Il existe des alternatives aux techniques extractives qui sont désormais généralement acceptées et bénéficient d'une crédibilité considérable. Pendant les années 80 et 90, on a vu fleurir les approches participatives – accompagnées d'un tourbillon de sigles. Certaines approches se concentrent sur le diagnostic des problèmes - AEA (analyse des écosystèmes agricoles), DRR (*diagnóstico rural rápido*), RRA (évaluation rurale rapide), MARP (méthode accélérée de recherche participative). D'autres s'orientent sur la responsabilisation des communautés - RAP (recherche-action participative), TFD (théâtre pour le développement). D'autres encore, comme FPR (recherche paysanne participative), facilitent les recherches au niveau des exploitations ou conduites par les utilisateurs. Certaines méthodes, comme SB (*samuhik brahman* - voyager ensemble), sont conçues simplement pour obliger les professionnels sur le terrain à écouter les utilisateurs de ressources. D'autres ont été mises au point dans le contexte de la santé - PER (procédure d'évaluation des ressources) - de l'aménagement des bassins versants - PALM (méthodes d'analyse et d'apprentissage participatives) - des services de vulgarisation ou des programmes ONG. La diversité des appellations, des dérivés et des applications est un signe positif, puisque chaque variante dépend, dans une certaine mesure, de la situation locale. Cependant, ces méthodes sont étayées par certains principes communs (Encadré 6.17), dont le plus important concerne le nouveau chemin d'apprentissage qu'il faut emprunter.

L'apprentissage et l'action participatifs sont l'antithèse de la pédagogie et du transfert technologique, qui supposent tous les deux que l'information est transférée par quelqu'un qui sait à quelqu'un qui ne sait pas. Les hypothèses sont complètement différentes de celles qui sous-tendent les enquêtes traditionnelles et se sont précisées davantage avec l'évolution des techniques. A titre d'exemple, les premières expériences d'analyse des systèmes agricoles et d'évaluation rurale rapide ont compté essentiellement sur les techniques extractives. Les chercheurs collectaient des données et les emportaient pour les analyser. On a vu depuis une réorientation importante sur les enquêtes et les analyses conduites par les populations locales, qui

### **Encadré 6.17 : Principes de l'apprentissage et de l'action participatifs**

Le terme « *apprentissage et action participatifs* » (PLA en anglais) sert désormais à désigner une série de techniques de diagnostic, de planification, d'exécution et d'évaluation des activités de développement. Les principes clés en sont :

- *L'apprentissage cumulé de l'ensemble des participants.* L'interaction est un aspect fondamental de ces dispositifs et le côté visuel permet à tout le monde de participer sur un pied d'égalité.
- *La recherche de la diversité* au lieu de vouloir caractériser la complexité en fonction des valeurs moyennes. Comme les différents individus et groupes n'évaluent pas les situations de la même façon, les actions préconisées ne sont pas les mêmes. Toutes les opinions relatives aux activités ou à leur finalité sont exposées à l'interprétation, la distorsion et le parti pris, d'où les nombreuses descriptions possibles de n'importe quelle activité.
- *L'apprentissage en groupe.* La complexité du monde sera révélée exclusivement par l'investigation et l'interaction des groupes, d'où la nécessité d'une équipe mixte d'enquêteurs, de différentes disciplines, de différents secteurs, d'étrangers (professionnels) et d'initiés (résidents locaux)
- *L'adaptation au contexte.* Les dispositifs étant suffisamment souples pour s'adapter à chaque nouveau contingent de conditions et de participants, il existe de nombreuses variantes
- *Le rôle d'animation des experts.* Les techniques ont pour but d'effectuer des changements que les parties prenantes vont considérer comme des améliorations. Le rôle de « l'expert » consiste à aider les gens dans une situation donnée à mener leur propre étude et élaborer leurs propres plans
- *L'action soutenue.* Le processus d'apprentissage suscite un débat relatif au changement. Le débat change les perceptions des participants et leur volonté d'envisager le passage à l'action. Comme les participants doivent donner leur accord à l'action, les changements mis en œuvre représentent un compromis entre des opinions divergentes. Le débat et/ou l'analyse ne se contentent pas de définir les changements qui entraîneraient une amélioration des conditions, mais cherchent aussi à inciter les gens à prendre des mesures pour effectuer ces changements. Cette action comporte le renforcement des institutions locales, augmentant ainsi la capacité des gens à démarrer des actions de leur propre chef.

Source : Pretty *et al.* 1995

transmettent leurs conclusions aux étrangers. Les méthodes telles que la cartographie participative, l'analyse des photos aériennes, la notation en matrice et la hiérarchisation, les schémas de flux et de liens, les analyses saisonnières ne sont pas conçues simplement pour que les populations locales puissent renseigner les étrangers. Elles visent plutôt à permettre aux populations locales d'entreprendre leurs propres recherches (Chambers 1992b). Les communautés utilisant ces méthodes ont fait preuve d'une capacité d'observation, de formulation de concepts et d'analyse qui a dépassé les attentes de la plupart des étrangers et, qui plus est, elles sont des enseignants doués (voir, par exemple, l'encadré 6.4 sur la conservation des tortues marines par les communautés à la Trinité).

On distingue quatre catégories de techniques d'apprentissage participatif (Tableau 6.9) : l'interaction des groupes et des équipes, l'échantillonnage, le dialogue, la visualisation et le dessin. L'une des forces

**Tableau 6.9 : Les techniques d'apprentissage participatif**

(Source : Bass *et al.* 1995)

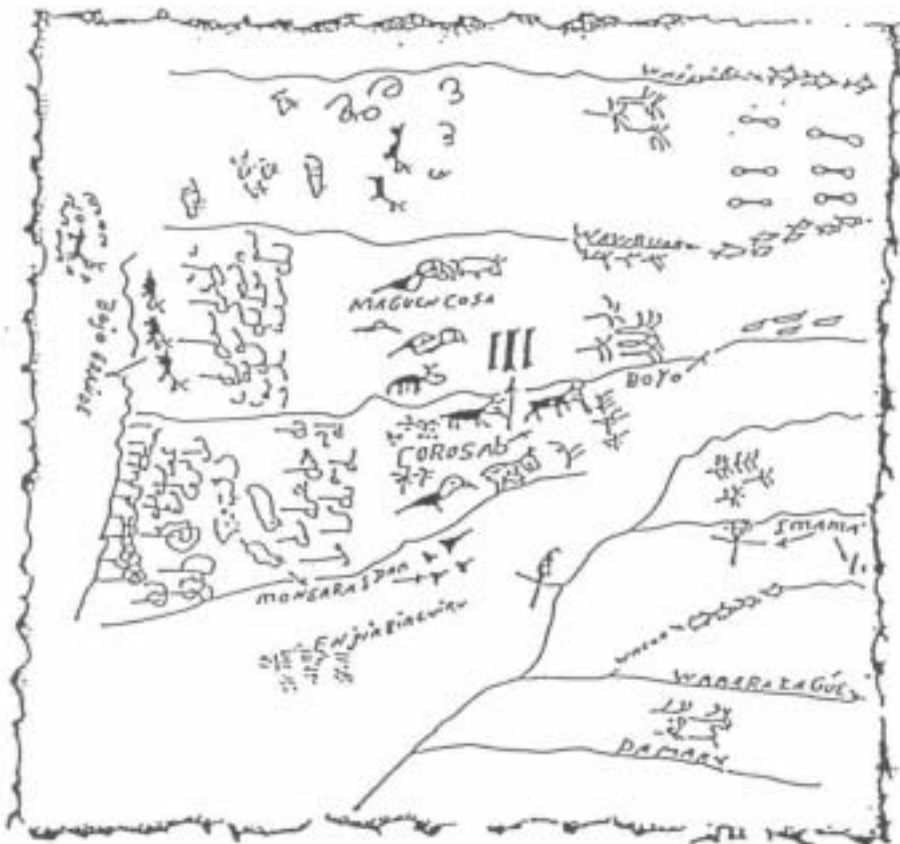
| <i>Interaction des groupes et équipes</i>   | <i>Echantillonnage</i>   | <i>Dialogue</i>   | <i>Visualisation et dessins</i>   |
|---|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrats d'équipe</li> <li>• Etudes et discussions en équipe</li> <li>• Guides d'entretien et listes de contrôle</li> <li>• Rédaction rapide de rapports</li> <li>• Catalyseurs/animateurs</li> <li>• Partage du travail (prendre part aux activités locales)</li> <li>• Présentations par les villageois et présentations communes</li> <li>• Notes de progrès et agendas personnels</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• « Transects » (sections transversales du terroir)</li> <li>• Hiérarchisation des richesses et du bien-être</li> <li>• Cartes sociales</li> <li>• Cartes d'entretiens</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entretiens semi-structurés</li> <li>• Observation directe</li> <li>• Groupes thématiques</li> <li>• Informateurs clefs</li> <li>• Histoires et biographies ethniques</li> <li>• Histoires orales</li> <li>• Récits et portraits locaux, études de cas</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartographie et modélisation</li> <li>• Cartes sociales et hiérarchisation des richesses</li> <li>• Cartes de mobilité</li> <li>• Calendriers saisonniers</li> <li>• Routines quotidiennes et profils d'activité</li> <li>• Profils historiques</li> <li>• Analyse des tendances et chronologie</li> <li>• Notation en matrice</li> <li>• Hiérarchisation des préférences ou par paires</li> <li>• Diagrammes Venn</li> <li>• Diagrammes de réseau</li> <li>• Diagrammes de systèmes</li> <li>• Schémas de flux</li> <li>• Camemberts</li> </ul> |

de l'apprentissage participatif vient de l'accent mis sur les techniques graphiques. En créant et en discutant un diagramme, un modèle ou une carte (voir la figure 6.5, par exemple), toutes les personnes présentes – étrangers et autochtones – peuvent voir, signaler, débattre et peaufiner l'image, prenant part à sa création et à l'analyse. Les analphabètes ne sont pas écartés – celui qui peut voir possède une capacité visuelle qui lui permet de participer activement – même s'il est vrai que certains n'oseront pas s'exprimer pendant ces rencontres.

Les premières expériences (notamment d'évaluation rurale rapide) ont mis l'accent sur la rapidité, d'où l'étiquette « rapide et grossier » qui y est parfois collée. Avec l'évolution de la discipline, on ne cherche plus à exploiter rapidement le travail ou les connaissances des populations locales (pour imposer des projets ou faciliter les recherches), soulignant plutôt un partage à plus long terme, où chaque côté apporte sa contribution et les itérations sont patiemment réalisées (Encadré 6.18).

Ceci permet d'éviter certaines préventions de l'évaluation rurale rapide : spatiale (concentration sur les terres de valeur ou les chantiers), personnelle (évaluation conduite par des dirigeants, des entrepreneurs, des anglophones, des hommes, ...), évaluations limitées à la saison sèche (accès plus facile/possible), politesse et timidité (on ne montre pas les pires conditions aux étrangers et ceux-ci ne posent pas de questions perspicaces).

**Figure 6.5 : Carte d'utilisation des sols rédigée par un géomètre autochtone et les villageois de la sous-région de Marwa au Panama**  
(Source : Denniston 1995)



Ce ne sont pas les techniques en elles-mêmes, mais plutôt la combinaison et l'enchaînement qui rendent l'apprentissage et l'action participatifs particulièrement utiles pour comprendre les innombrables questions et valeurs au niveau local. A titre d'exemple :

- Les cartes sociales et la hiérarchisation du bien-être servent à identifier les divers groupes socio-économiques au sein d'une communauté, permettant de mieux cibler la collecte de données, de comprendre l'influence de la richesse et des aspects sociaux sur la dépendance des gens vis-à-vis des ressources.
- Les calendriers saisonniers et les chronologies servent à comprendre les variations dans le temps de l'utilisation et de l'importance des ressources naturelles.
- Les cartes, modèles et « transects » (sections transversales du terroir) permettent de repérer et évaluer les rapports spatiaux de certaines ressources. S'ils sont élaborés à l'aide des aînés, ces supports permettent de comprendre l'évolution historique de l'état des ressources.
- Différentes techniques de hiérarchisation et de notation en matrice permettent de déterminer la valeur des ressources naturelles, révélant non seulement la valeur des différentes ressources (comme certaines espèces d'arbres) pour différents

groupes, mais aussi les raisons de leur importance, y compris les valeurs non financières, et leur importance par rapport à d'autres ressources et activités.

### **Encadré 6.18 : Comparaison de l'évaluation rurale rapide et de l'évaluation rurale participative**

Parmi les différents dispositifs d'apprentissage et d'action participatifs, les mieux connus sont sans doute l'évaluation rurale rapide (RRA en anglais), qui a vu le jour à la fin des années 70, pour se transformer une décennie plus tard en évaluation rurale participative (PRA en anglais).

La RRA reflète la prise de conscience du fait que les dispositifs traditionnels de planification ne répondaient pas aux besoins des pauvres en zone rurale. Elle a été introduite comme mécanisme de planification visant à minimiser les préventions existantes des enquêtes, proposer une alternative aux limites des sondages par questionnaire, fournir des informations opportunes pour la planification exogène.

La PRA, qui s'est appuyée sur les principes et méthodes de la RRA, souligne davantage la responsabilisation des populations locales pour qu'elles entreprennent leurs propres évaluations, analysent les résultats et y donnent suite, assurent le suivi et l'évaluation des changements locaux.

Les deux dispositifs reposent sur des méthodes similaires (voir tableau 8.3) mais se distinguent par leur finalité et leurs procédures. La RRA sert essentiellement à collecter des informations et permettre aux « étrangers » d'apprendre. Par contraste, la PRA est plus détendue et créative, s'intéressant surtout à faciliter les processus locaux d'apprentissage et d'analyse, l'échange des connaissances et la création de partenariats parmi les particuliers et les groupes d'intérêt en vue de la planification et de l'action au niveau local. Par conséquent, elle représente un processus sensiblement plus long et sans limite de durée.

Source : Guijt et Hinchcliffe (1998)

- Les schémas de circulation des produits et les cartes foncières permettent de comprendre la maîtrise des ressources et les modalités d'accès à ces dernières, à déterminer qui est et qui n'est pas associé à leur utilisation et à leur gestion.

L'utilité des dispositifs d'apprentissage participatif est également conditionnée par les attitudes et le comportement des professionnels envers les personnes auprès desquelles ils interviennent. La réussite passe par le rapport, le dialogue et l'échange équitable d'information et d'idées - ce qui veut dire que les professionnels doivent avoir, eux aussi, des biens à échanger et savoir apprécier ce qu'ils reçoivent en retour.

*Les interventions auprès des communautés ont utilisé de nombreux dispositifs participatifs qui peuvent également apporter des contributions importantes aux SNDD*

#### **6.5.2 La planification et la gestion des ressources avec les communautés**

A ce qu'il paraît, les progrès sur le terrain sont mieux assurés là où il existe un partenariat égal, de longue date, entre les utilisateurs locaux des terres, les planificateurs et les spécialistes techniques (des ressources naturelles). Une étude, par Dalal-Clayton *et al.* (2000), de l'expérience de la planification rurale dans les pays en développement donne des exemples de toute une série de dispositifs de planification participative avec les communautés (Encadré 6.19), sur lesquels il est possible de s'appuyer pour élaborer des stratégies locales de développement durable.

### **Encadré 6.19 : Quelques exemples de planification rurale participative**

#### **Planification des ressources au niveau local**

- Initiatives de gestion des ressources naturelles par les communautés, comme CAMPFIRE au Zimbabwe (voir PlanAfric 1997)
- Le programme Aga Khan d'appui rural en Inde et au Pakistan (voir Banque mondiale 1996b)
- Le reboisement participatif dans le district de Baruch, Sud Gujerat, Inde (Shah 1995)
- La planification au niveau villageois, comme le programme HIMA en Tanzanie (Kikula *et al.* 1999)

#### **Les tentatives d'augmentation d'échelle et d'articulation des approches ascendantes et descendantes de planification**

- L'approche de développement rural régional (DRR) (GTZ 1993)
- L'évaluation rapide des districts - variante de plus grande envergure de la RRA utilisée en Indonésie (voir Kievelitz 1995)
- Les dispositifs participatifs dans les projets de grande échelle (Projet de développement participatif dans les zones arides de la province du Nord-ouest, Sri Lanka, voir Backhaus et Wagachi 1995)
- La conservation des sols et de l'eau au Kenya (Harding *et al.* 1996)
- L'aménagement des bassins versants au Zimbabwe (PlanAfric 2000)
- L'approche *Gestion de terroir* en Afrique de l'Ouest francophone (Wincler *et al.* 1995)
- La délégation de la responsabilité en matière de planification et d'exécution de programmes aux organisations sectorielles indépendantes, notamment dans le cadre du Programme mexicain pour la protection des forêts tropicales (PROAFT) (Zarzueta 1995)
- Les programmes forestiers communautaires, comme au Népal (Fisher 1995)
- Le mouvement communautaire Landcare, en Australie, portant sur la conservation et la gestion foncière (Campbell *et al.* 1996, Lockie et Vanclay 1997)

Voir Dalal-Clayton *et al.* (2000) pour des études de cas des dispositifs ci-dessus et d'autres approches de la planification rurale participative

Ces initiatives ont généralement remporté le plus de succès quand elles ont appuyé l'utilisation et le renforcement des capacités locales, l'organisation des parties prenantes, l'information et l'éducation. Elles ont pour caractéristique commune une forte orientation sur les résultats, c'est-à-dire que la participation aide à atteindre des buts locaux convenus, au lieu d'être traitée comme un but (politique) en soi.

Brown (1997) décrit le transfert aux acteurs communautaires de l'autorité des organismes étatiques en matière de gestion des ressources côtières et de la mer, à Sainte Lucie. Ceci a conduit à une gestion plus efficace de ces ressources. Des mécanismes visant à résoudre les conflits et la concurrence ont été mis au point avec la participation de l'ensemble des parties prenantes. Certains problèmes persistent, mais on constate un réel engagement des communautés vis-à-vis du « processus multi-acteurs » formalisé dans le cadre de la zone de gestion marine de Soufrière.

L'une des méthodologies de participation communautaire à la planification est riche d'enseignements pour les stratégies. Le programme Planifier pour de vrai, au Royaume-Uni (Encadré 6.20), prévoit la participation interactive des communautés à la planification au niveau des quartiers. Plusieurs normes agréées de comportement mettent un frein aux tendances dominatrices des professionnels de l'extérieur. Il faut

du temps pour mettre ces normes au point, mais elles sont d'une importance critique pour la réussite de la participation et de la collaboration.

### **Encadré 6.20: Planifier pour de vrai : la planification au niveau des quartiers urbains au Royaume-Uni**

Dans le domaine du développement communautaire, tous les points de vue doivent être pris en compte, mais ceux qui gagnent presque toujours sont ceux qui font tous les frais de la conversation. Lors des réunions et consultations publiques, les planificateurs locaux ont tendance à s'asseoir à la tribune, derrière une table, affirmant leur supériorité. Quand quelques personnes seulement se pointent et peu d'entre elles s'expriment, les planificateurs condamnent l'indifférence locale. Planifier pour de vrai cherche à combler le fossé, à identifier les besoins et les ressources locaux et ce en l'absence de causeries sans fin.

Un modèle physique du quartier focalise le débat. Contrairement à un modèle d'architecte, il est à toucher, à retourner, à laisser tomber et à remanier. A la première réunion, on construit le modèle du quartier, avec des maisons et immeubles, en carton et en papier, montés sur une base en polystyrène. Le modèle est ensuite exposé (dans la laverie, le hall de l'école, les boutiques locales, etc.) pour que la communauté puisse le voir et être informée de la deuxième consultation. A la deuxième réunion, il s'agit de déterminer « est-ce que nous avons bien fait ? » Il n'y a pas de place pour la passivité, pas beaucoup de chaises, pas de tribune, le modèle étant placé au milieu de la salle. Les gens voient les points de repère, discutent, identifient les problèmes et entrevoient les solutions. Ils circulent, ils sont autorisés à déposer, à des endroits particuliers, des bouts de papiers portant des solutions proposées. Ils ont le droit d'en mettre plus d'un au même endroit - permettant ainsi de révéler les conflits. Très souvent, les gens qui proposent une idée attendent que les autres en parlent d'abord. Ce processus permet aux gens de réfléchir et réfléchir à nouveau - ils peuvent changer d'avis. Le modèle leur permet d'aborder les conflits sans avoir à s'identifier. Il dépersonnalise les conflits, tandis que l'absence de formalité favorise le consensus.

Les professionnels y assistent aussi. Les planificateurs locaux, les ingénieurs, les responsables des transports, les policiers, les assistants sociaux et autres professionnels portent un badge d'identification. *Mais ils sont autorisés à parler seulement quand quelqu'un leur adresse la parole.* Ils sont ainsi pris au jeu et commencent à aimer leur nouveau rôle. Les barrières entre « eux et nous » commencent à s'effondrer. Les bouts de papier posés sur le modèle, affichant les priorités, portent « pas d'accord » au revers. N'importe qui peut les retourner, là encore dans l'anonymat. Les actions prioritaires sont catégorisées selon l'urgence - maintenant, bientôt ou plus tard - et selon les possibilités de mise en œuvre : par les populations locales seulement (avec le concours des gens de l'extérieur, apportant de l'argent et des conseils) ou uniquement par les gens de l'extérieur. Les obligations sont négociées et rendues explicites. Les gens ont la possibilité de négocier des compromis.

La prochaine étape concerne une enquête sur les talents locaux menés par des résidents locaux. La fiche utilisée porte des images et ne ressemble pas à une fiche gouvernementale. Une fois que les ressources humaines ont été documentées, la planification peut tirer parti de ces ressources jusque-là cachées. La participation à ce processus alternatif de planification sert à démontrer les capacités locales, permettant de passer à une plus grande échelle.

Source : Gibson (1991)



### 6.5.3 La participation aux systèmes de planification décentralisés

C'est souvent au niveau local seulement que l'approche du développement durable centrée sur les besoins humains se précise, car c'est à ce niveau-là que des décisions sont prises au jour le jour par des particuliers et des groupes de personnes, décisions qui touchent leurs moyens d'existence, leur santé, voire leur survie. Les concepts doivent se transformer en réalité. Dans un contexte local, les particuliers et les communautés sont mieux placés pour identifier les principales tendances, défis, problèmes et besoins, d'arrêter leurs propres priorités et préférences, de déterminer les compétences et les capacités qui font défaut. De ce fait, certaines stratégies ont commencé à cibler le niveau le plus approprié par rapport à des thèmes particuliers. C'est le cas, entre autres, des dispositifs adoptés par le ministère du Plan au Bangladesh, au début des années 90, pour l'élaboration de la Prospective participative, ou la « hiérarchie » des stratégies qui se précise au Pakistan (Encadré 4.12).

*Les systèmes de planification décentralisée offrent de nouvelles possibilités de participation*

Dans certains pays, on commence à associer les approches descendantes et ascendantes dans le cadre de la planification au niveau des districts. A titre d'exemple, en Tanzanie, la planification communale dans le district de Rungwe prévoit la prise de décisions au sommet dans certains domaines (établissement du taux bancaire communal, par exemple), mais les parties prenantes sont encouragées à participer par rapport à d'autres aspects du développement, notamment l'éducation, la production agricole et la communication.

Pour ce qui est des stratégies, il faut penser aux *mécanismes* capables de trouver un équilibre entre les approches ascendantes et descendantes. Les nouveaux systèmes de planification dans plusieurs pays illustrent la contribution que la décentralisation peut apporter à cet égard (Encadrés 6.21 et 3.21). Cet équilibre doit être accompagné et étayé par des mécanismes assurant un dialogue de bonne qualité, un flux continu d'information de suivi et l'échange d'expériences à tous les niveaux et entre ceux-ci. Les défis de la décentralisation sont examinés dans la section 2.2.3, tandis que des exemples d'approches de planification stratégique infra-nationale figurent dans la section 3.4.2.

#### **Encadré 6.21 : Les systèmes de planification décentralisée**

**La Bolivie** a introduit, en 1994, un système de planification décentralisée, en adoptant la Loi sur la participation populaire et la décentralisation administrative (Encadré 6.14). Ceci a constitué un véritable transfert de pouvoir politique et économique au niveau tant régional que local. 20% des recettes fiscales nationales sont alloués directement à 314 municipalités et sont répartis en fonction de leurs plans de développement quinquennaux. Ces plans municipaux sont élaborés d'une part selon les orientations du Plan quinquennal global (c'est-à-dire national) pour le développement économique et social et, d'autre part, selon les priorités identifiées par les organisations territoriales représentant les communautés. De plus, des comités de surveillance, composés de fonctionnaires municipaux et de représentants de la société civile, assurent le suivi des activités du pouvoir local et le respect des plans de développement. Parallèlement, les services gouvernementaux régionaux se voient affecter 40% des recettes nationales selon les plans quinquennaux de développement régional mis au point à partir du plan indicatif national et des plans municipaux.

**Népal.** La loi de 1998 sur l'autonomie locale a transféré, aux comités de développement dans les districts, municipalités et villages, le pouvoir et la responsabilité en matière de planification participative et gestion durable des ressources dans leur région. Les comités de planification

des districts sont actuellement considérés comme des organes autonomes chargés de réunir les parties prenantes et d'harmoniser/équilibrer les politiques nationales par rapport aux besoins locaux.

**Thaïlande.** Par le passé, tous les projets et budgets des autorités provinciales et locales furent établis par le pouvoir central. De nos jours, la plupart des informations, idées et propositions émanant de parties prenantes par le biais du processus de planification participative sont orientées vers le service du budget qui est chargé d'allouer les fonds aux autorités locales, municipales et provinciales. Dans le cadre de la nouvelle loi sur la décentralisation, les autorités gouvernementales à ces différents niveaux reçoivent un pourcentage fixe du budget gouvernemental total pour qu'elles mettent en œuvre les plans et projets définis par les parties prenantes.

Pour la planification décentralisée au **Ghana**, voir l'encadré 3.21.

Source : CAD OCDE (2001)

#### 6.5.4 Les partenariats entre une pluralité de parties prenantes

*Une SNDD est, en elle-même, essentiellement un partenariat entre une pluralité de parties prenantes*

Les partenariats entre les différents acteurs servent de plus en plus souvent à aborder la problématique du développement et à négocier des solutions. Cependant, comme c'est le cas pour la participation, le terme « partenariat » peut être interprété de différentes façons (Encadré 6.22).

#### Encadré 6.22 : Les partenariats - un terme lourd de sens

Tout le monde s'accorde à reconnaître que les partenariats, comme la participation, sont une bonne chose - mais ce n'est pas cet accord tout seul qui changera les relations entre les acteurs du jour au lendemain. En effet, certains prétendent que le travail en partenariat est une forme de comportement profondément contre nature. Le mot peut faire penser aux « partenariats commerciaux » et/ou au concept plus difficile d'un « partenariat entre égaux ». Lorsqu'on prend la notion d'un partenariat commercial, dont les origines se trouvent dans le secteur privé, mais qu'on l'utilise pour désigner des relations qui permettent d'aborder l'affaire en question, elle commence à être plus intelligible. Poussant un peu plus loin la réflexion, on a peut-être intérêt à parler de « conclure un marché » quand on se réfère aux « transactions commerciales » qui sont mutuellement acceptables (ou supportables) pour les parties. La conclusion de marchés (c'est-à-dire la négociation de compromis) au sein d'une SNDD pourrait faire progresser les relations vers un partenariat entre égaux mais, même si elle ne le fait pas, on aura quand même introduit la notion des concessions mutuelles nécessaires pour forger un partenariat capable d'aborder quelques-unes des préoccupations clés d'une SNDD. Les partenariats peuvent démarrer sous la forme de petites actions entreprises par deux ou trois personnes ou organisations partenaires, qui donnent des résultats concrets et servent de catalyseur de l'intervention d'autres personnes/organisations.

Source : Adaptation de Mayers *et al.* (2001)

Un réexamen récent des « processus multi-acteurs » (impliquant une pluralité de parties prenantes), par UNED Forum (UNED 2001), les assimile « à une nouvelle espèce dans l'écosystème des structures et processus de préparation de décisions et de gouvernance... [qui] ont vu le jour parce qu'on a compris la nécessité d'un mécanisme plus inclusif et efficace pour relever les défis urgents de la durabilité de

notre époque ». L'étude constate que ces processus impliquant une pluralité de parties prenantes (processus « multi-acteurs ») comportent un large éventail de dispositifs :

*« Le terme « processus multi-acteurs - PMA » désigne des processus visant à rassembler l'ensemble des parties prenantes clefs dans une nouvelle forme de structure de préparation (et éventuellement de prise) de décisions par rapport à une problématique donnée. Par ailleurs, ces processus reflètent l'importance de l'équité et de la responsabilité en matière de communication entre les différentes parties prenantes. Ils assurent donc la représentation équitable d'au moins trois groupes d'acteurs et de leurs opinions. Il se fonde sur les principes démocratiques de la transparence et de la participation, visant à établir des partenariats et renforcer les réseaux d'acteurs. Les PMA couvrent un large éventail de structures et de niveaux d'engagement. Ils peuvent se limiter au dialogue (déclarations, échange d'information, discussions) ou devenir des processus englobant la recherche de consensus, la prise de décisions et la mise en œuvre. La nature exacte de n'importe quel PMA sera fonction de la problématique, des participants, des échéances, etc. »*

Une série de principes clefs sont proposés (Encadré 6.23) - qui sont entièrement en accord avec les principes des stratégies de développement durable énumérés dans l'encadré 3.1.

Le projet de société canadien - l'un des processus stratégiques nationaux les plus participatifs jamais entrepris - sert d'exemple d'un partenariat impliquant une pluralité de parties prenantes au niveau national (Encadré 6.24). De nombreux processus multi-acteurs, comme celui relatif à l'élaboration de la loi sur la gestion des ressources en Nouvelle-Zélande (Encadré 6.25), cherchent tout particulièrement à assurer la participation de certains groupes.

La « conférence de prospective », un forum pour une pluralité de parties prenantes conçu par le spécialiste australien des systèmes, Fred Emery (Emery et Emery 1978) figure parmi les méthodes de promotion de la participation à l'élaboration des

*Les énergies des parties prenantes peuvent être mobilisées par la discussion des tendances principales et la recherche de scénarios d'avenir souhaitables*

### **Encadré 6.23 : Principes des « processus multi-acteurs »**

Ces principes s'appuient sur l'expérience et sur les enseignements tirés d'une étude détaillée de toute une série d'initiatives nationales et internationales impliquant une pluralité de parties prenantes. Ils reflètent les caractéristiques des processus qui se sont avérés efficaces et représentent les meilleurs usages. Ils sont distincts des principes de l'apprentissage et de l'action participatifs (Encadré 6.27) mais ils y sont étroitement liés.

#### **L'obligation de rendre compte :**

L'emploi de mécanismes agréés, transparents et démocratiques d'engagement, de prise de position et de décisions, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation.

#### **L'efficacité :**

La fourniture d'un instrument pour relever les défis urgents de la durabilité ; des processus qui favorisent de meilleures décisions grâce aux contributions de davantage de participants, dégagent des recommandations bénéficiant d'un soutien généralisé, assurent l'engagement en encourageant les participants à s'identifier aux résultats, augmentant ainsi les chances de réussir la mise en œuvre.

#### **L'équité :**

L'égalisation des chances des groupes de parties prenantes dont les activités « traditionnelles » pour défendre leurs intérêts sont en large mesure fonction de leurs ressources et donc déséquilibrées ; l'application des principes de représentation équilibrée des hommes et des femmes et des différentes régions ; l'accès équitable à l'information.

**La souplesse :**

Des processus couvrant un large éventail de structures et de niveaux d'engagement, en fonction des problématiques, des participants, des liens avec le processus décisionnel, de l'échéancier, etc.

**La bonne gestion des affaires publiques :**

Le développement ultérieur du rôle de la participation et de la collaboration des parties prenantes aux systèmes (inter)gouvernementaux comme supplément et complément des rôles et responsabilités des gouvernements, à partir de règles et normes claires.

**L'inclusion :**

Des processus autorisant l'expression de tous les points de vue, augmentant la légitimité et la crédibilité d'un processus participatif.

**L'apprentissage :**

Un dispositif d'apprentissage tout au long du processus ; l'insistance pour que les participants apprennent les uns des autres.

**La légitimité :**

Une conception suivant des processus démocratiques, transparents, responsables et équitables, ces principes devant être respectés par les participants.

**L'appropriation :**

Des processus centrés sur la personne humaine qui favorisent l'appropriation des décisions, augmentant ainsi les chances d'une mise en œuvre efficace.

**La participation et l'engagement :**

Le rassemblement des principaux acteurs ; des processus qui soutiennent et défient l'ensemble des parties prenantes à s'engager activement.

**Le partenariat/la gestion coopérative :**

L'élaboration de partenariats et le renforcement des réseaux entre parties prenantes ; des processus qui abordent les thèmes controversés, intègrent les divers points de vue, créent des avantages mutuels (une situation où il n'y a que des gagnants plutôt que des gagnants et des perdants), partagent le pouvoir et les responsabilités, créent des « boucles de rétroaction » entre les niveaux locaux, nationaux ou internationaux et vers le processus décisionnel.

**Les gains pour la société :**

La création de confiance en faisant honneur à chaque participant qui apporte un élément nécessaire au tableau général ; des processus qui aident les participants à aller au-delà des stéréotypes et des préventions.

**Le renforcement des institutions (inter)gouvernementales :**

La mise au point de mécanismes avancés de participation transparente, équitable et légitime des parties prenantes, ce qui renforce les institutions sur le plan de la gouvernance démocratique et augmente leur capacité à relever les défis au niveau mondial.

**La transparence :**

Le rassemblement de l'ensemble des parties intéressées dans un seul forum et dans le cadre d'un processus accepté par celles-ci.

**Les voix, pas les votes :**

Que l'on entende vraiment la voix des différentes parties prenantes.

Source : UNED Forum 2001

### **Encadré 6.24 : L'approche « multi-acteurs » du projet de société au Canada**

Le projet de société tient compte de plusieurs nécessités : la transition vers la durabilité est une responsabilité collective des Canadiens dans leur ensemble; tous les niveaux et secteurs de la société doivent prendre part à l'identification et la mise en œuvre des changements nécessaires ; de nouveaux modèles et processus institutionnels s'imposent pour poursuivre un but et une ligne d'action communs. Cela suppose la création de partenariats et de réseaux.

Cinq organisations canadiennes, à savoir le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), Environnement Canada, l'Institut international pour le développement durable (IIDD), le Centre de recherche sur le développement international (IDRC) et la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (NRTEE), se sont mises ensemble pour convoquer la première Réunion nationale des parties prenantes en novembre 1992. Des représentants de plus de 40 secteurs de la société canadienne ont assisté à la réunion, y compris des associations d'entreprises, des organisations communautaires et des peuples autochtones.

Chacune des cinq organisations « fondatrices », faisant office de groupe de travail, a contribué 50.000 dollars canadiens pour établir un secrétariat et embaucher un directeur de recherche. Deux sous-comités (documentation et information, vision et processus) ont été chargés respectivement d'analyser les réponses canadiennes à la conférence de Rio et de rédiger un dossier conceptuel sur la planification de la durabilité. La NRTEE a animé et présidé le processus et assuré le secrétariat. La plupart des tâches ont été entreprises par des bénévoles et des comités se réunissant tous les mois. Certains voulaient « élaborer des plans stratégiques », d'autres voulaient « réaliser des projets spécifiques ». On a donc décidé de faire les deux.

Un rapport sur l'état d'avancement, assorti de recommandations, a été présenté à la deuxième Réunion nationale des parties prenantes en juin 1993. Lors de la troisième assemblée en décembre 1993, la NRTEE a été priée de jouer un rôle plus important de gestion pendant la prochaine phase du projet, au lieu de se limiter au rôle d'animateur, et de commencer la préparation d'une stratégie provisoire. La NRTEE a collaboré étroitement avec un groupe de travail bénévole pour élaborer, revoir et critiquer le document stratégique dont une version provisoire, intitulée « Choix canadiens en matière de transition vers la durabilité », a été présentée à la quatrième assemblée en novembre 1994. Des modifications mineures ont été proposées et le document a été approuvé. Un document révisé a été publié en janvier 1995. Par la suite, la NRTEE a organisé une série de 12 réunions dans différentes parties du pays, visant à déterminer l'utilité d'un tel document pour inciter les différents publics à prendre part aux discussions sur la durabilité. Une version définitive, révisée en fonction de l'information en retour, a été publiée en juin 1995. Le groupe de travail, reconstitué au début de 1995, a achevé le document stratégique et élaboré un plan de travail portant, entre autres, sur la compilation d'un répertoire de matériel pédagogique sur la durabilité à l'intention des communautés. Les modes de vie durables ont été sélectionnées comme cible des activités du groupe de travail, un forum étant organisé autour de ce thème en 1996.

#### **Les principes du projet de société :**

- Le processus a été conçu pour être transparent, inclusif et responsable.
- Chaque partenaire et chaque secteur a été encouragé à identifier et prendre la responsabilité de sa propre contribution à la durabilité.
- Le dialogue et la coopération entre les secteurs et les communautés ont été des éléments clés de la résolution des problèmes.
- Une vision commune et un accord relatif aux changements clés - au niveau des politiques, des institutions et des citoyens individuels - ont été jugés indispensables à la transition vers la durabilité.
- On a souligné l'importance des liens entre la stratégie et l'action, toutes les deux devant s'appuyer sur les initiatives précédentes et en cours.
- La pratique du Canada en matière de développement durable et sa contribution à la durabilité au plan mondial devraient être exemplaires.

Source : Projet de société (1993, 1994, 1995).

**Encadré 6.25 : Associer le public, notamment les Maoris, à la préparation de la loi sur la gestion des ressources en Nouvelle-Zélande**

La loi sur la gestion des ressources (LGR) a constitué une réforme importante de la législation, visant à rationaliser les grandes inégalités fonctionnelles de la gestion environnementale dans les différents secteurs, intégrer la planification et la prise de décisions nationales, rationaliser la législation pléthorique portant sur les ressources naturelles, déterminer un seul objectif - à savoir, la gestion durable des ressources naturelles et physiques. Au moment d'élaborer la loi, de grands efforts ont été consacrés aux réunions, aux séminaires, aux numéros verts et aux soumissions par écrit, pour que le public soit associé au processus. Tous les documents soumis au gouvernement à propos de la LGR ont mis en lumière les points d'accord et de désaccord entre les opinions des parties prenantes et les propositions. Une filière spéciale a été établie pour consulter les Maoris. Des réunions traditionnelles (*hui*) ont eu lieu avec des organisations maories dans toutes les régions du pays pour expliquer le processus LGR et demander des avis et des commentaires. Des fonds ont été mis à disposition pour que les ONG puissent participer au processus et certaines d'entre elles ont été chargées de faire des études.

Source : Dalal-Clayton (1996)

politiques. Cette méthode a servi dans le monde entier à différentes fins, y compris l'élaboration d'une stratégie de tourisme écologique dans les îles du Vent (Encadré 6.26), de la Stratégie nationale de conservation du Pakistan et de la politique colombienne pour le secteur énergétique. La description suivante provient de Baburoglu et Garr (1992) :

*« La conférence [réunissant généralement de 35 à 40 participants pendant 2 à 3 jours] utilise un processus systématique par lequel les groupes dessinent l'avenir qu'ils souhaitent et les stratégies pour y parvenir. La « prospective » concerne un avenir réalisable. Cela peut supposer un avenir plus souhaitable que l'avenir qui s'annonce en l'absence d'action, ou bien un avenir totalement imprévu. Dessiner l'avenir ensemble représente un moyen créatif de produire une philosophie organisationnelle, une mission, des buts et des objectifs enrichis par les valeurs et croyances communes des participants. Ce processus est particulièrement utile aux moments de turbulence sociale, économique et technologique [caractérisés par des changements imprévus, des incertitudes, des conséquences non voulues et une grande complexité]. »*

Ces dernières années, les périodes de bouleversement des conditions sociales et politiques ont créé un terrain fertile pour forger des partenariats tri-sectoriels (gouvernement, société civile et secteur privé) en vue du changement. A titre d'exemple, en Afrique du Sud, le gouvernement ANC a créé le Conseil national pour le développement économique et le travail (NEDLAC), dont les membres proviennent des entreprises, du gouvernement et de la société civile, les organisations syndicales constituant pour ainsi dire un quatrième secteur. Ce forum est chargé de prendre des décisions multilatérales d'importance pour la politique, la croissance économique et l'équité sociale (Encadré 6.27). A la Grenade, le Premier ministre préside un forum tripartite régulier où sont représentés le gouvernement et les partenaires sociaux.

### **Encadré 6.26 : Les conférences de prospective et les stratégies de tourisme vert des îles du Vent**

Des conférences de prospective ont été organisées dans quatre pays des îles du Vent (Caraïbes orientales), en 1991/92, dans le cadre d'un processus d'élaboration de stratégies pour le tourisme vert. La menace que supposait, pour les exportations de bananes, le changement imminent des relations commerciales avec le Royaume-Uni, en 1992, a donné l'impulsion. Face au risque d'une dépendance économique accrue vis-à-vis du tourisme et compte tenu des possibilités limitées d'expansion du tourisme traditionnel, le tourisme vert (« éco-tourisme ») a suscité un intérêt croissant.

Le processus des conférences de prospective a été lancé par les cadres supérieurs des administrations directement intéressées au tourisme (Plan/développement économique, tourisme et sylviculture). Le groupe canadien « Adaptation par l'apprentissage » a joué le rôle d'animateur. Dans chaque pays, les acteurs clés ont été rassemblés par l'organisme gouvernemental chef de file - le ministère du Tourisme ou du Plan. Les administrations sectorielles (développement économique, plan, tourisme, agriculture, pêche, finance, sylviculture), les groupes écologistes et les associations de défense du patrimoine, les organisations communautaires, les groupements féminins et les groupes de jeunes, les coopératives agricoles et les entreprises privées ont compté parmi les participants. Ils avaient pour tâche initiale de créer des groupes consultatifs nationaux chargés de diriger le processus.

Le processus des conférences de prospective a permis à tous les groupes d'intérêt d'examiner les conséquences politiques du tourisme vert : les écologistes ont examiné la validité du tourisme vert comme stratégie de développement économique, les associations hôtelières ont cherché à intégrer la conservation de l'environnement dans les stratégies touristiques, les responsables des finances ont collaboré avec le personnel du ministère de l'Agriculture pour appuyer les petites entreprises fournissant des produits locaux aux touristes.

Les conférences devaient :

- développer des perspectives nationales globales en matière de tourisme vert
- examiner les potentialités d'une stratégie intégrée de tourisme vert comme base d'un développement économique futur viable sur le plan environnemental
- discuter des besoins au niveau de la planification, de la conception et de la gestion d'un tel dispositif
- établir le lien entre cette approche alternative et les initiatives touristiques existantes
- donner des conseils relatifs à la manière dont l'initiative des conférences de prospective pourrait aider à créer une capacité de planification intégrée et permanente au niveau tant national que régional.

Chaque conférence a alterné les séances plénières et les ateliers avec des exposés (présentés par des participants locaux ayant des compétences et une expérience spéciales) pour animer les discussions. Les ateliers ont identifié les enjeux et les préoccupations pour les expliquer ensuite aux séances plénières. Des thèmes clés ont été sélectionnés pour les séances successives, pendant lesquelles les groupes ont identifié les contraintes et les opportunités. Par la suite, les idées et préoccupations ont servi de base à l'élaboration d'une série de recommandations d'action, qui a été soumise aux Groupes consultatifs nationaux, chargés d'y donner suite dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre ultérieures.

Source : Franklin et Morley (1992)

### **Encadré 6.27 : Le Conseil national du développement économique et du travail (NEDLAC), Afrique du Sud - exemple d'une initiative de partenariat conduit par le secteur public**

#### **Antécédents**

NEDLAC a ses origines dans la lutte contre l'apartheid et la prise de décisions unilatérales, dans la demande de tous les secteurs de la société pour que les décisions soient prises d'une manière plus inclusive et transparente. Organisme de droit public créé par la loi NEDLAC de 1994, inauguré par le président Mandela en 1995, NEDLAC représente un forum unique pour la prise de décisions multilatérales se rapportant à la politique, à la croissance économique et à l'équité sociale en Afrique du Sud. Il ne s'agit pas d'une organisation consultative, mais d'un organisme qui conclut des accords. Les frais administratifs sont couverts par le gouvernement.

#### **Objectifs**

D'après la loi NEDLAC, le Conseil a les objectifs suivants :

- promouvoir la croissance économique, la participation à la prise de décisions économiques et l'équité sociale
- rechercher le consensus et parvenir à des accords en matière de politique sociale et économique
- examiner tous les projets de loi relatifs au travail
- examiner toute modification importante de la politique sociale et économique
- favoriser la coordination de l'élaboration des politiques sociales et économiques.

#### **Structures**

**Sommet national** (réunion annuelle de 300 personnes des différents secteurs) - reçoit les contributions des organisations affiliées et donne de l'information en retour.

**Conseil exécutif** - jusqu'à 18 délégués de chaque « public » (secteur) assistent aux réunions trimestrielles. Le Conseil étudie l'état d'avancement, parvient au consensus et conclut des accords.

**Comité de gestion** - réunion mensuelle pour surveiller et coordonner les activités.

**Chambres** - thématiques (commerce et industrie, finances publiques et politique monétaire, marché du travail et développement, entre autres). Six délégués de chaque public/secteur se réunissent fréquemment pour rédiger des rapports et préparer des recommandations à l'intention du Conseil exécutif.

**Secrétariat** - un effectif de 19 personnes soutient l'ensemble des activités NEDLAC.

#### **Rôle d'intermédiaire ou de promotion du partenariat**

En tant que partenariat entre le gouvernement, les partenaires sociaux et la société civile, NEDLAC fait office d'intermédiaire entre les partenaires, en plus de ses principales fonctions opérationnelles de promotion du partenariat et du consensus.

#### **Activités principales**

Dans l'ensemble, NEDLAC se concentre sur la recherche du consensus entre les différents publics/secteurs en matière de formulation des politiques du gouvernement sud-africain. Toutes les recommandations sont présentées au parlement et servent de base à la préparation ou à la modification des lois. Le secrétariat s'acquitte des fonctions suivantes, entre autres :

- renforcer les capacités de négociation des représentants des différents secteurs
- soutenir le travail des différentes structures (voir ci-dessus)
- établir des liens avec d'autres organismes publics
- mener des recherches et entreprendre des études pour que toutes les parties soient informées des développements des politiques sociales et économiques au niveau tant



- |  |
|--|
| <p>national qu'international</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rédiger le rapport annuel NEDLAC, qui est soumis pour discussion au parlement</li> <li>• diffuser tous les accords, rapports et conclusions au grand public</li> <li>• suivre la mise en œuvre.</li> </ul> <p>Source : Adaptation de Tennyson (1998)</p> |
|--|

Les avantages d'un partenariat tri-sectoriel peuvent varier selon les partenaires concernés, mais cela ne les empêche pas d'être complémentaires (Tennyson et Wilde, 2000) :

- Les partenaires du secteur public sont considérés plus sensibles et accessibles grâce à leur engagement dans le partenariat.
- Les entreprises partenaires dans le secteur privé deviennent plus stables et performantes, donc plus rentables.
- Les partenaires de la société civile s'assurent un champ d'action plus grand et ont un plus grand impact.

Chaque secteur peut apporter ses propres ressources au partenariat et il ne s'agit pas exclusivement de ressources financières (Tableau 6.10).

*Les partenariats en vue d'un développement durable ont des avantages différents pour chaque partenaire*

**Tableau 6.10: Ressources potentiellement fournies par les organisations de la triade du développement** (Source : Tennyson et Wilde 2000)

| Secteur public   | Secteur privé   | Société civile   |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accès à l'information</li> <li>• Personnel compétent orienté sur l'intérêt public</li> <li>• Excédent de capacité d'accueil et de transports</li> <li>• Autorité pour mobiliser les ressources d'autres sources publiques</li> <li>• Processus budgétaire</li> <li>• Stabilité</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compétences de gestion et techniques</li> <li>• Matériel</li> <li>• Capacité de diffusion et de distribution</li> <li>• Contacts et sphère d'influence</li> <li>• Innovation</li> <li>• Ressources/rigueur financières</li> <li>• Intervention rapide</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Savoir-faire sur le terrain</li> <li>• Expérience et connaissances du développement</li> <li>• Compétences relationnelles</li> <li>• Réponses inventives et peu coûteuses aux défis</li> <li>• Compétences de mobilisation sociale et de plaidoyer public</li> <li>• Crédibilité associée</li> <li>• Motivée par les valeurs</li> </ul> |

### 6.5.5 Souligner le consensus, les négociations et la résolution des conflits

Quand on parvient très tôt au consensus, sur des thèmes aussi importants que la finalité de la SNDD et, plus tard, sa vision et ses priorités, la stratégie se trouve en position de force, sur le plan à la fois de sa durabilité et de son aptitude à apporter des améliorations. Les stratégies doivent avoir pour principe de rechercher le consensus, mais la négociation et la résolution des conflits seront indispensables dans certains domaines. La prise de décisions doit être axée sur une participation sérieuse. Le chapitre 8 présente une étude approfondie des tâches décisionnelles (8.3.3-4).

**Les tâches stratégiques dépendent, en grande partie, de la qualité du travail en groupe**

### 6.5.6 Le travail en groupe

Les stratégies devront prévoir des dispositifs divers pour engager les différentes parties prenantes. Il s'agit souvent du travail en groupe (réunions, séminaires, groupes thématiques et intersectoriels, analyse collective, ateliers, tables rondes, etc.). A titre d'exemple, dans de nombreux programmes Action 21 locaux, un groupe de travail :

*« regroupe typiquement de 10 à 20 représentants des parties prenantes ayant un intérêt ou des compétences particuliers par rapport à une question ou un problème spécifique... Les groupes de travail s'acquittent des tâches distinctes d'identification des enjeux, d'analyse des problèmes, de recherche technique, d'établissement des priorités, de planification de l'action et d'analyse d'impact, de mise en œuvre et de suivi, d'évaluation et d'information en retour. Certaines structures ont servi à collecter et analyser l'information ou élaborer des propositions d'action, d'autres à intégrer les propositions d'action, d'autres encore à mettre au point des indicateurs de performance et évaluer l'état d'avancement par rapport aux cibles établies » (ICLEI, 1996).*

Il importe que le secrétariat et les animateurs soient spécialistes de la gestion de la dynamique du travail en groupe (Encadré 6.28). Pour qu'un groupe s'acquitte de ses fonctions, parvienne à ses objectifs et dégage un consensus, ses membres doivent assumer toute une série de rôles et de fonctions (certaines personnes seront créatives et susciteront des idées, certaines seront pratiques et capables de transformer les idées en action pratique, d'autres seront plus sobres, analytiques et capables d'analyse approfondie, etc.). Ils doivent également être raisonnablement compatibles (encore que quelques différends entre les membres préviennent la passivité et la suffisance).

#### **Encadré 6.28: La dynamique du travail en groupe**

##### **Quelques observations générales :**

- Les groupes produisent, en règle générale, moins d'idées que les individus travaillant séparément, mais leurs idées sont souvent plus appropriées puisqu'elles ont fait l'objet d'une discussion et d'une réflexion plus approfondies.
- Les groupes ont plus de chances d'identifier les erreurs de jugement avant de passer à l'action.
- La discussion incite à la réflexion et entraîne la prise en compte d'un éventail plus large d'idées. Chose assez étonnante, les bons groupes ont tendance à prendre des décisions plus audacieuses que les membres du groupe travaillant indépendamment.
- Les groupes trop cohésifs peuvent également présenter des problèmes. Les sectes religieuses, les groupes militaires, les équipes sportives et les groupes politiques ont tous tendance à faire preuve d'une identité de groupe dominante. Dans les cas extrêmes, la conscience et les principes de l'individu sont sacrifiés dans l'intérêt de la loyauté, de l'harmonie et du moral du groupe.
- Le consensus complet n'est pas toujours souhaitable (voir 8.3.3).
- La recherche du consensus à n'importe quel prix peut amener le groupe à l'impasse quand il devient très sélectif par rapport aux faits qu'il voit, examine et accepte.
- Il est indispensable, pour prévenir les « illusions » de groupe, de ne rien exclure de l'ordre du jour, de créer un sens d'autocritique et d'éviter le secret dans ce genre de groupe.

##### **Les étapes du fonctionnement des groupes :**

Plusieurs personnes rassemblées pour entreprendre une seule activité de recherche ou de développement ne constituent pas forcément une *équipe* productive d'enquêteurs (HANDY 1985). Avant qu'un groupe de personnes puisse bien fonctionner comme équipe, il doit

généralement passer par plusieurs étapes.

Tout d'abord, différents individus se réunissent, parfois sans se connaître, parfois comme collègues, afin de créer un nouveau groupe pour une raison spécifique. A ce premier stade **formateur**, le groupe n'est qu'un ensemble d'individus, ayant chacun ses propres perspectives, programme et connaissances, avec peu ou pas d'expérience en commun.

A mesure que ces individus se familiarisent les uns avec les autres, le groupe passe au stade d'**assaut**. Ce nom n'est pas donné pour rien à la deuxième phase de formation des groupes, parce que c'est à ce stade-là que les valeurs et principes personnels sont mis en question, que des rôles et responsabilités sont assumés et/ou refusés, que les objectifs et le mode de fonctionnement du groupe commencent à se préciser. S'il y a trop de conflits et de désaccords au sein du groupe, il va s'effondrer. Par contre, s'il trouve un terrain d'entente, le groupe aura davantage de cohésion et de résolution.

A mesure que les membres du groupe commencent à comprendre leurs rôles respectifs et à établir une vision ou un objectif commun, ils se forment une identité clairement perceptible et développent des normes de comportement spécifiques au groupe. A ce stade **normatif**, le groupe s'est stabilisé. Les gens se connaissent mieux, ils ont accepté les règles et ont probablement créé des sous-groupes et des amitiés.

Dès que ces normes auront été établies, le groupe pourra passer à l'action et amorcer l'étape de **réalisation**. C'est pendant cette phase que les membres travaillent le plus efficacement comme équipe. Cette équipe a une vie propre ; son aptitude à favoriser l'apprentissage peut être considérable. Le niveau de confiance des membres de l'équipe atteint le stade où ils sont prêts à prendre des risques importants et à expérimenter eux-mêmes de nouvelles idées.

#### (a) L'animation

Les compétences en animation sont une condition préalable de la participation active et des échanges sérieux pendant les ateliers et autres activités en groupe (Encadré 6.29). Les animateurs doivent être associés au processus de conception de la stratégie (dans la mesure du possible) ou du moins être bien informés pour assurer leur compréhension du processus et leur engagement à conduire le processus de la manière convenue.

*Cela vaut le coup de s'offrir de bons animateurs pour démarrer la stratégie – puis d'utiliser les capacités d'animation tout au long du processus stratégique*

### Encadré 6.29 : Les compétences en animation

Un animateur **doit surtout** :

- veiller au flux de communication au sein du groupe pour que les participants puissent mettre des informations en commun et prendre des décisions
- soulever des problèmes et favoriser l'analyse collective
- provoquer les gens à réfléchir d'une manière critique et les motiver à l'action
- ne pas changer ou passer sous silence les décisions consensuelles prises par les participants
- être sensible aux communications à la fois verbales et non verbales au sein du groupe
- être sensible aux sentiments, attitudes, culture, intérêts et arrière-pensées présents dans le groupe.

Pour **résoudre le ou les conflits**, un animateur doit être capable de déterminer :

- quand des accords sont à étudier,
- quand des désaccords sont à respecter,

- ce qui est hors de propos, soulignant la nécessité de parvenir à un accord, et il doit être capable,
- lors de l'examen des différends, de poser des questions destinées à résoudre les problèmes, au lieu de s'ériger en juge, en encourageant tous les participants à faire de même.

Un **bon animateur** va :

- bien comprendre le ou les sujets de discussion (pour faire avancer les choses et exclure ce qui est hors de propos)
- suivre de près l'orientation et le déroulement des discussions, notant les contributions de chaque participant et résumant régulièrement ce qui a été dit afin d'indiquer d'éventuels terrains d'entente
- déclarer sans ambages les différences, au moment des résumés, et refuser toute tentative d'imposer la conformité
- avoir une position de repli (pour le cas où un conférencier ne pourrait pas assister à la réunion...)
- encourager une ambiance ouverte, propice à l'apprentissage et à l'échange d'idées, faisant que chacun sache qu'il est le bienvenu, qu'il est important et reconnu comme membre du groupe
- encourager tout le monde (y compris les participants plus silencieux) à s'exprimer librement, à échanger des expériences et à participer
- connaître ses propres limites et évaluer celles des participants
- avoir une idée de ce qui est réalisable et ce qui ne l'est pas
- être conscient des problématiques par rapport auxquelles les participants auront à consulter leur public
- être sensible à l'état et à la contribution des participants - qui répond, qui s'endort, qui n'écoute pas ou s'absente fréquemment, etc. Ceci indiquera l'opportunité de changer ou adapter la discussion
- gérer de manière efficace le temps disponible, respectant les échéanciers convenus et la durée des discours - qui doit être pareille pour tout le monde (à quelques exceptions près : les participants qui contribuent dans une autre langue, etc.). Ceci suppose trouver le juste milieu entre l'excès de rigueur ou de rigidité et l'excès de relâchement
- être souple et sensible aux différentes situations (d'où la nécessité de bonnes compétences diagnostiques pour bien évaluer une situation donnée)
- utiliser des approches et des techniques créatives favorisant la participation
- savoir quand il faut arrêter la discussion, attendre ou continuer
- être humble, respectueux, en reconnaissant la valeur des contributions de chacun
- veiller à ce que les participants évaluent la réunion et donnent de l'information en retour (officiellement ou officieusement, à titre quantitatif ou qualitatif, verbalement ou par écrit, selon les cas)

### **Les modes de travail**

- Le groupe doit se mettre d'accord sur la façon de traiter d'éventuelles contributions importantes de la part de l'animateur. On peut éventuellement alterner le rôle d'animateur.
- On a parfois intérêt à prévoir des animateurs spéciaux capables de toucher certains groupes de parties prenantes.
- Il est conseillé d'utiliser des tableaux de conférence et des techniques d'animation (« méta-plans » ou autres) pour permettre à tout le monde de suivre ce qui est dit, pour préparer des résumés et faciliter la prise de décisions. On peut aussi envisager et mettre à l'essai d'autres techniques de travail en groupe, dont les ateliers sur les scénarios, les conférences de prospective, les jurés de citoyens (en fonction de la situation, de la problématique, du contexte culturel et du groupe).

Source : VSO/IIRR/PEPE (1998) et UNED Forum (2001)

Pour des conseils relatifs à l'animation des groupes et à la gestion des réunions, voir Pretty *et al.* (1995)

Les animateurs peuvent aider les participants à ne pas plaider en faveur de leurs propositions favorites, présentant plutôt des suggestions innovatrices, les stimuler à la créativité et à l'intégration, les empêcher de se mettre d'accord uniquement pour éviter les conflits, signaler l'utilité des différences. Quand les décisions sont bloquées, l'animateur peut signaler les aspects où les gens sont d'accord. Quand il est impossible de parvenir à un accord sur une question donnée, on peut convenir de la réexaminer plus tard.

*(b) Les responsabilités des participants*

Il est également important que les participants arrêtent et respectent certaines règles de base pour que le travail en groupe soit efficace. L'encadré 6.30 propose quelques règles tirées d'une récente enquête d'UNED sur les approches performantes.

**Encadré 6.30: Illustration de règles de base pour le travail en groupe**

D'après une enquête récente sur le travail en groupe, les règles suivantes se sont avérées efficaces :

- (a) Pendant les discussions, les participants doivent s'efforcer d'être aussi francs et sincères que possible, tout en écoutant respectueusement les points de vue des autres. Il importe de créer une ambiance propice à la franchise, l'ouverture, l'objectivité et l'humilité.
- (b) Les participants doivent être honnêtes et fiables.
- (c) Les participants doivent s'abstenir de lancer des attaques personnelles.
- (d) Tous les participants et leurs contributions doivent bénéficier d'un traitement égal.
- (e) Pour faciliter la compréhension et clarifier les perceptions, les participants et les animateurs doivent être encouragés à réaffirmer les points de vue des uns et des autres à leur façon (« écouter activement »).
- (f) Les participants doivent s'abstenir de présumer des motivations des autres et être encouragés plutôt à poser des questions directes.
- (g) Les participants sont priés de s'adresser à l'ensemble du groupe, tout en tenant compte de chaque point de vue différent, au lieu de confronter et de critiquer des individus.
- (h) Les participants doivent présenter des arguments logiques, indiquant leur propre avis tout en cherchant un terrain d'entente et en constatant les différences.
- (i) Les séances de « remue-méninges », où des idées sont proposées et rassemblées sans jugement en vue d'une discussion ultérieure, peuvent être utiles dans la mesure où elles créent une plus grande réserve d'idées. Une fois qu'une idée a été proposée, elle devient la propriété du groupe.
- (j) Les participants doivent envisager d'entreprendre un exercice d'apprentissage, pour identifier les meilleurs aspects d'autres processus et accords, se servant des conclusions pour alimenter la réserve d'idées.
- (k) Tous les participants doivent être ouverts au changement quand ils amorcent un processus de communication selon les règles ci-dessus. Un dialogue véritable est impossible quand

quelqu'un cherche à imposer sa propre volonté.

- (l) Il convient de prévoir l'espace et le temps nécessaires pour les différents modes de communication, aussi bien socio-émotionnels que strictement orientés sur les tâches.
- (m) Si les participants sont d'avis que certains ne respectent pas les règles convenues, ils doivent le dire au groupe pour que celui-ci puisse résoudre le problème.

Source : UNED Forum (2001)

### *(c) Les rapporteurs*

Les rapporteurs (chargés de rendre compte des activités du groupe) doivent être désignés par le groupe au début des réunions, celui-ci devant également se mettre d'accord sur le processus de documentation (comptes rendus, rapports, etc.). La tâche doit être accomplie de la façon la plus neutre possible, reflétant l'ampleur et la profondeur des discussions. Les rapporteurs doivent normalement s'attacher à noter les conclusions, idées et décisions produites ou approuvées par le groupe - plutôt que les déclarations individuelles.

### *(d) L'ordre du jour*

Le programme de n'importe quel atelier ou réunion d'un groupe de travail peut comporter de nombreux éléments différents, dont :

#### 1. L'activité d'introduction

- Présentation des participants : nom, expérience professionnelle, attentes relatives à la réunion (se gardant de prendre trop de temps)
- Mise au courant - par des personnalités locales (si la réunion se déroule dans un endroit particulier) et/ou les organisateurs
- Résumé des enjeux clefs - sous différents angles
- Exercices de détermination des objectifs, pour que l'ordre du jour soit clair

#### 2. Le travail en groupe

- Groupes sectoriels
- Groupes thématiques (chaque groupe examine un problème ou un thème différent)
- Groupes fonctionnels (chaque groupe s'acquitte d'une tâche spécifique)
- Examen d'un à trois questions par groupe

#### 3. Les séances plénières

- Restitution/présentation à l'ensemble des participants des conclusions du travail en groupe
- Etudes de cas – du pays, d'une zone particulière, voire d'autres pays
- Présentations d'expert sur les problèmes ou options
- Supports audio-visuels
- Résultats d'éventuelles recherches générales

#### 4. Les plans d'action et la clôture

- Résumé des résultats de l'atelier/la rencontre

- Améliorations proposées des politiques, arrangements institutionnels, investissements, programmes ou projets existants, etc.
- Identification de politiques, arrangements institutionnels, investissements, programmes ou projets nouveaux, etc.
- Accord sur les priorités
- Création d'un plan d'action par les groupes de travail ou les séances plénières, aboutissant à un accord sur « qui, quoi et quand »
- Engagement de ressources à l'appui des actions ultérieures.

#### 5. Les pauses

- Celles-ci sont indispensables pour différentes raisons
- Permettre aux participants de se faire connaissance au plan personnel
- Réduire/désamorcer les tensions qui montent
- Favoriser les négociations des sous-groupes
- Réduire l'ennui
- Détendre et revigorer les participants grâce aux rafraîchissements
- Éviter la fatigue physique et la surcharge émotionnelle.

Les animateurs doivent être sensibles à la dynamique de groupe et capables de demander des pauses même quand cela n'est pas prévu au programme.

L'encadré 6.31 propose un programme modèle pour un atelier intersectoriel.

#### **6.5.7 Les études de marché, les supports électroniques et autres méthodes à distance**

Les télécommunications et Internet fournissent de plus en plus de possibilités de participation au grand public et aux groupes d'intérêt spécifique. A titre d'exemple, en élaborant des stratégies, la Commission des forêts au Royaume-Uni s'est souvent appuyée sur des enquêtes par téléphone pour déterminer l'idée que se fait le public des valeurs forestières et de ses propres besoins. Les SNDD du Royaume-Uni et de la Belgique ont reçu beaucoup de réactions aux documents stratégiques préliminaires publiés sur Internet. Cependant, ces « études de marché » ne se limitent pas aux pays plus riches. Elles sont utilisées dans de nombreux pays où les planificateurs prennent conscience du pouvoir qu'ont les parties prenantes d'effectuer des changements en vue d'un développement durable, comme à la Grenade (Encadré 6.32).

***La participation peut être entretenue par Internet à faible coût et avec beaucoup de commodité pour de nombreuses parties prenantes***

### **Encadré 6.31 : Programme modèle d'un atelier intersectoriel**

#### **Séance 1**

##### **Bienvenue et introduction à l'ordre du jour**

- Esquisse des objectifs de l'atelier
- Introduction des organisateurs et de l'animateur

#### **Séance 2**

##### **Groupes sectoriels**

Discussions sectorielles séparées sur :

- Les forces et faiblesses du secteur
- Les opinions d'autres secteurs
- Les avantages pour chaque secteur des partenariats intersectoriels

#### **Pause**

#### **Séance 3**

##### **Séance plénière**

Restitution brève des discussions sur chaque question, à tour de rôle, par chaque secteur, suivie des réactions et discussions

#### **Séance 4**

##### **Valeurs de base/principes**

Identification des valeurs de base/principes sous-tendant n'importe quelle initiative de partenariat éventuel.

#### **Pause (déjeuner)**

#### **Séance 5**

##### **Études de cas/questions**

Présentation, par des conférenciers invités, d'exemples pertinents de partenariats performants (locaux, nationaux, régionaux ou internationaux selon les cas)

*ou*

Discussion des défis clés pour le groupe - remue-méninges sur les questions générales du développement durable (élaboration de processus de planification intégrés, renforcement des capacités en vue de partenariats intersectoriels) ou un thème spécifique (chômage des jeunes, criminalité, développement des entreprises).

#### **Séance 6**

##### **Groupe spécial sur les plans d'action**

Discussions multisectorielles sur le développement d'aspects parallèles du processus de planification.

#### **Séance 7**

##### **Séance plénière**

- Restitution brève des résultats des discussions sur les plans d'action et la mise en œuvre d'une stratégie de développement intégrée
- Accord sur qui va faire quoi

#### **Information en retour**

- Sur la conduite de l'atelier
- Sur le degré de satisfaction des participants vis-à-vis des résultats

#### **Clôture**

**NB :** Ce programme peut être étalé sur 1 à 3 jours.

Adaptation de : Tennyson (1998)



### **Encadré 6.32 : Les études de marchés scellent la politique forestière participative à la Grenade**

A la Grenade, petite nation des Caraïbes orientales, une nouvelle époque de politique forestière - une époque participative - a commencé à la fin des années 90. L'échec des politiques forestières précédentes - axées sur les préoccupations des forestiers, des milieux politiques et des consultants étrangers - était de plus en plus évident aux yeux des parties intéressées, nécessitant une volte-face. Un processus consultatif, conçu sur place, devait toucher chaque paroisse et tenir compte des valeurs des parties prenantes.

Cependant, le Service forestier (SF) grenadin, organisateur du processus, ne savait pas trop comment s'y prendre en l'absence quasi-totale de systèmes traditionnels ou gouvernementaux de consultation et de participation. En effet, la « participation » était un concept fortement associé à l'ancien régime communiste.

De ce fait, les méthodologies participatives utilisées dans le cadre du processus ont dû être spécialement introduites : succession de réunions de différents types, études ponctuelles liées aux groupes consultatifs, questionnaires, émissions à la radio, leçons pour les écoliers. Si les matières écrites ont souvent eu moins d'impact que prévu, les réunions, les ateliers et les entretiens (beaucoup de questionnaires ont été remplis pendant des entretiens structurés, notamment avec les paysans), ainsi que d'autres méthodes orales, ont bien marché. Les cadres supérieurs du SF ont pris conscience du fait que peu de femmes avaient assisté aux réunions locales ; ils ont donc organisé une réunion pour les représentants des groupements féminins. Compte tenu de la prédilection nationale pour la télé et la radio, des émissions de sensibilisation et des émissions invitant les auditeurs/télé spectateurs à téléphoner ont été diffusées et des enquêtes ont été réalisées.

Les résultats plus révélateurs (reflétant un très large éventail d'opinions) sont venus des études de marché menées par les journaux. Ce sondage de l'opinion publique à propos des « priorités forestières » du public n'est peut-être qu'une construction artificielle - l'opinion des classes plus instruites de la nation plutôt que les avis localement spécifiques des *différents* groupes. Toujours est-il que ses résultats quantitatifs ont réussi à modifier les politiques : la hiérarchie des priorités forestières proposée par le public était presque exactement le contraire de celle proposée par le SF - la conservation des sols et de l'eau et les loisirs venant en tête de liste, à la place de la fourniture de bois.

Le contraste a été tellement frappant que le SF n'a eu d'autre choix que de : (a) réviser les politiques de fond en comble et, ce qui est peut-être plus important, (b) faire de la mise en œuvre de la politique une prolongation du dispositif participatif. La prochaine étape de la stratégie forestière concerne l'identification et le renforcement des formes locales de gouvernance, notamment les groupes communautaires, sociaux et d'utilisateurs de ressources, comme base de la planification, de la mise en œuvre et du suivi des politiques à l'avenir.

En résumé, le contraste entre l'ancien Plan d'action forestier tropical parrainé par la FAO (qui n'était ni généralement connu ni accepté comme valable par ceux qui le connaissaient) et la nouvelle politique participative est extrêmement révélateur. La nouvelle politique est considérée - y compris par le Premier ministre - non seulement comme jalon sur la route vers l'utilisation plus viable et équitable des forêts, mais aussi comme modèle pour l'élaboration de l'ensemble des politiques endogènes à la Grenade.

Source : Bass, 2000

